НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

УКРАЇНА В 2008 РОЦІ:

ЩОРІЧНІ ОЦІНКИ СУСПІЛЬНО–ПОЛІТИЧНОГО ТА СОЦІАЛЬНО–ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Київ – 2008

УДК 316.42(477)
ББК 66.2(4УКР)
У45

Схвалено Вченою радою
Національного інституту стратегічних досліджень
(протокол № 5 від 18 червня 2008 р.)

Монографія підготовлена авторським колективом науковців
Національного інституту стратегічних досліджень
за загальною редакцією директора Інституту *Юрія Рубана*

Рецензенти:

Бебик В. – д.політ.н., професор, проректор з інформаційно-аналітичної роботи Університету «Україна», голова Всеукраїнської асоціації політичних наук;

Зеленько Г.І. – д.політ.н., провідний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України;

Константинов В.Ю. – к.політ.н., доцент кафедри міжнародних відносин і зовнішньої політики Інституту міжнародних відносин Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка;

Литвиненко О.В. – д.політ.н., с.н.с., заступник начальника Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення СБУ;

Мордвінов О.Г. – д.держ.упр., професор, завідувач кафедри державного управління та адміністративного менеджменту Класичного приватного університету;

Ребкало В.А. – д.філос.н., професор, завідувач кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ при Президентові України;

Розумний М.М. – д.політ.н., радник віце-прем'єр-міністра України;

Ситник Г.П. – д.держ.упр., професор, завідувач кафедри національної безпеки НАДУ при Президентові України;

Стрельбицька Л.М. – д.ю.н., професор кафедри цивільного та трудового права Національної академії СБУ;

Сунгуровський М.В. – к.т.н., с.н.с., директор військових програм Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова;

Чорногор Я.О. – к.і.н., науковий співробітник Інституту світової економіки та міжнародних відносин НАН України;

Юрчишин В.В. – д.держ.упр., професор, директор економічних програм Українського центру імені Олександра Разумкова.

У45 **Україна** в 2008 році: щорічні оцінки суспільно–політичного та соціально–економічного розвитку: Монографія / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2008. – 744 с.

ISBN 966–554–094–7

Монографія видається відповідно до Указу Президента України «Питання Національного інституту стратегічних досліджень» з метою оприлюднення результатів щорічних комплексних досліджень процесів суспільно–політичного та соціально–економічного розвитку України. Видання містить аналітичні оцінки трансформації політичної системи, ефективності державного управління і місцевого самоврядування, гуманітарного та етнополітичного розвитку, становлення громадянського суспільства, соціально–економічних перетворень, регіональної та оборонно–промислової політики, міжнародного співробітництва України в 2008 році. Для широкого кола фахівців, науковців, політиків, державних службовців.

ББК 66.2 (4УКР)

ISBN 966–554–094–7

ВСТУП
Майбутнє України – у колі лідерів третього тисячоліття

В інтелектуальному просторі активно дискутується питання про шлях України в майбутнє. Не викликає заперечень твердження про те, що вийти на нові рубежі може лише згуртована, впевнена у собі сучасна нація. Але нація чекає відповіді на ключові для України запитання: «Хто ми є у цьому світі?» «Куди ми прямуємо?» «Що залишимо нашим дітям і далеким нащадкам?»

Настав час сміливіше поглянути на себе, оцінити свій стан, визначити потенціал та поставити амбітні національні завдання. Ми свідомі сьогоднішніх негараздів. Але ми – вільні громадяни вільної держави. Вперше за сотні років ми можемо самі вирішувати свої проблеми. Так само ми знаємо: українська нація формувалася інтелектом її лідерів. «До шаблі й булави ще треба голови», – така давня українська формула державності. Тому, поруч з іменами великих гетьманів і отаманів, Україна називає батьками нації Петра Могилу і Григорія Сковороду, Андрея Шептицького і Василя Липківського.

Український народ, як творець національної та співтворець світової культури, нагромадив за свою багатовікову історію величезні духовні надбання. До його духовної скарбниці входять пам’ятки ранньослов’янської культури, княжої доби, українського бароко, творча та філософська спадщина Григорія Сковороди, Тараса Шевченка, Івана Франка, Миколи Лисенка та ін. Новітня історія української культури славна діяльністю її творців і реформаторів Олександра Довженка, Леся Курбаса, Михайла Бойчука, Павла Вірського та багатьох інших видатних майстрів.

Проект сучасної європейської України першим розгорнув перед сучасниками Тарас Шевченко – художник і поет. І за ним пішла українська інтелігенція – всі, хто повірив в українську справу. Спочатку сотні, потім тисячі, потім мільйони. У нього інтелігенція навчилася бути творцем національних смислів та цінностей. Від нього сприйняла сам спосіб

існування – життя ідеєю, прагнення до знань, постійний інтелектуальний пошук. Від Шевченкового «Букваря» виросла нація колосального інтелекту, одна із найосвіченіших націй світу.

Світовим надбанням стали результати наукових пошуків Михайла Остроградського та Івана Пулюя, Володимира Вернадського і Степана Тимошенка, Агатангела Кримського і Олександра Потебні, Данила Заболотного і Олександра Палладіна, Сергія Корольова і Віктора Глушкова, Олександра Смакули і Олекси Біланюка. Ці та багато інших імен визначають обличчя української нації, саме завдяки їм світ знає Україну. Це особливо важливо саме тепер, на початку третього тисячоліття.

Конкурентні переваги країн усе менше визначаються багатством природних ресурсів чи дешевою робочою силою і все більше – спроможністю продукувати знання, технології, інновації в усіх сферах життя країни. Тому сьогодні конкурентоспроможність – це результат роботи національного інтелекту набагато більшою мірою, ніж сто чи навіть п’ятдесят років тому.

Успіх приходить до сучасних націй тоді, коли їхній інтелектуальний продукт стає цілісним і охоплює всі сфери життя країни. Нація входить до числа лідерів свого регіону і світу, коли національний продукт домінує в інформаційному і культурному просторі, коли конкурентну перевагу приносять власні технології й ноу–хау в бізнесі, коли освіта і кваліфікація стають активно діючим соціальним капіталом.

Україна переходить від постіндустріального до інформаційного суспільства, в якому людина, її інтелект є головним ресурсом конкурентоспроможності держави. Творчість, креативність, інноваційність – це те, чого країна чекає від своїх науковців і менеджерів, від учителів і продюсерів, від інженерів і фінансистів.

Роль держави полягає у створенні простору для творчості, стимулюванні та гарантуванні престижу інтелектуальної праці. Для досягнення результату необхідно поєднати вірність національним традиціям та відкритість до ідей сучасного світу. Здобуті українцями перемоги вражають. Але дуже часто ці перемоги здобуваються в інших країнах, під чужими прапорами. Тому необхідно досягти впровадження сучасних технологій успіху в Україні.

Саме тому Президент України поставив на порядок денний проблему гуманітарного розвитку як модель, орієнтовану на максимальне розкриття потенціалу кожної людини і соціуму в цілому, створення гідних умов для реалізації всіх інтелектуальних, культурних, творчих можливостей людини і нації.

Метою гуманітарного розвитку має стати не зростання видобутку вугілля чи заліза, а формування людини, спроможної до інноваційного мислення, творення нової якості життя, нової якості держави і суспільства. Адже гуманітарний розвиток – це досягнення найвищого ступеня свободи особистості й, водночас, її готовність взяти відповідальність за себе, свою родину, громаду і країну; це постійне зростання інтелектуальної складової у національному продукті, утвердження інноваційності як домінуючої моделі економічної поведінки; це створення для людини, як головного національного ресурсу, умов реалізації всіх її можливостей. Це – те, з чим нація йде у третє тисячоліття.

Завдяки такому підходу має формуватися політика можливостей в освіті, професійній реалізації, адресність охорони здоров’я і соціального захисту. Це потребує нової якості життя громадян, створення суспільства знань, підвищення соціальної активності громадян, формування розвиненого громадянського суспільства, культурної та політичної консолідації української нації. Нова якість життя виявляється у створенні умов продуктивної зайнятості кожного члена суспільства та отримання такого доходу, який відповідає значимості цієї праці для суспільства та гарантує гідний рівень життя.

Один з пріоритетів у формуванні суспільства знань – створення розвиненого національного інформаційного простору і інформаційного суспільства. Але сьогодні з інформаційним простором України не все гаразд. Його нинішня вразливість щодо зовнішніх впливів, слабка орієнтованість на задоволення суспільних потреб, створює низку реальних загроз національній безпеці України. Ненормована та безконтрольна присутність в українському інформаційному просторі закордонних ЗМІ створює потужний канал впливу на свідомість українських громадян. Стає дедалі очевиднішим, що через цей канал на територію незалежної України просуваються чужі інтереси.

Україна ще не дала гідної відповіді на цей серйозний виклик. Такою відповіддю має стати спроможність національних засобів масової інформації створювати ефективні противаги іноземній інформаційній експансії, продукувати власну медіа–продукцію – конкурентну, привабливу та яка матиме попит серед українців. Вирішення цього критично важливого для майбутнього України завдання потребує прискорення реформування національної медійної системи, модернізації її стандартів та правового забезпечення.

Створення інформаційного суспільства – суспільства знань – насамперед потребує максимального використання результатів наукових досліджень і

розробок для інноваційного розвитку економіки. Забезпечення доступної конкурентоспроможної освіти, модернізація культурної політики та сприяння соціальній та громадянській активності людини – ось шляхи розвитку інтелектуального потенціалу країни.

Україна чітко визначила намір входження в освітній та науковий простір Європи. Наше національне завдання – українські університети мають посісти гідне місце у світових рейтингах. Це завдання можливо здійснити лише за умови реального забезпечення автономії університетів.

Автономія університетів є однією з найстаріших форм самоврядування, яка ще від часів середньовіччя – з XXII ст. – сприяла перетворенню їх у найбільш вагомі чинники суспільного наукового прогресу. Слід згадати, що перші університети на українських землях – Львівський, Чернівецький, Харківський, Київський, Одеський – тривалий час користувалися університетською автономією. Рада професорів цих університетів обирала ректора, деканів, професорів, присуджувала й видавала докторські дипломи, вирішувала практично всі справи університетського життя. Високий ступінь автономії мав Львівський університет, заснований урядом Австро–Угорщини у 1784 р., його професором було обрано Михайла Грушевського.

В Україні, яка зробила свій європейський вибір, підписала Болонську декларацію, потрібно відновити автономію університетів, передати основні функції управління науковим і навчальним процесом ученим радам, звести до мінімуму втручання держави.

Попит на наукомісткі технології, висококваліфіковані кадри, системне партнерство науково–дослідних установ та закладів освіти з бізнесом мають стати стимулом до їхнього розвитку та збільшення фінансування сфери освіти та наукових досліджень за рахунок бізнесу, промисловості, приватних пожертв.

Як політична нація ми утвердили демократію, свободу слова. Український народ протягом 2004–2007 рр. неодноразово засвідчив силу своєї демократичної ідентичності. Нація єдина у своєму переконанні – держава існує для людини, а не людина для держави. Громадяни України впевнені у своєму невід'ємному праві обирати і змінювати владу. Політична система України після 2004 року демонструє здатність захистити демократичні процедури від спроб їхньої підміни авторитарними, силовими та іншими засобами політичного впливу – як наслідок – зміна трьох урядів. Це – ознака демократії. Суспільство вже не сприймає політичну корупцію і тому стало принципово неможливим підмінити волю виборців

(про що свідчать результати позачергових виборів до Верховної Ради України). Це – ознака європейської якості української демократії.

Але саме у політичному розумінні ми маємо чітко усвідомлювати, що наша сьогоднішня і наша майбутня українськість спирається на колосальну спадщину української культури, мови, літератури. Українськість створила українську демократію і Українську державу.

Укоріненість української ідентичності – в українській культурі. Вона формує наш світогляд, наш спосіб життя і відкриває нам його смисли. Українська культура має значний об'єднавчий потенціал, в ній взаємодіють і розвиваються культури багатьох етнічних груп. Використання комунікативного потенціалу української культури – потужний інструмент формування національної ідентичності.

Повноцінне життя національної культури вимагає відновлення цілісності загальнонаціонального культурно–комунікаційного простору, порушеного внаслідок тривалої культурної асиміляції. На жаль, політика Української держави виявилася не досить ефективною для вирішення цього стратегічного, з точки зору національних інтересів, завдання. Нинішній стан культурного простору продовжує продукувати в громадян України істотні відмінності у світоглядних, ціннісних орієнтаціях, поглядах на минуле і майбутнє країни, на шляхи її подальшого розвитку.

Характерною ознакою постіндустріальної доби є нове розуміння культури як феномену, що значно впливає на розвиток нових технологій, на кваліфікацію працівників, на ефективність менеджменту, соціальні та політичні практики членів суспільства, мотивацію економічної діяльності людини, національну ідентифікацію людини і громадянина тощо. Розвинена, динамічна та доступна національна культура є живильним середовищем, у якому формується і реалізується креативний (творчий) потенціал людини – головної рушійної сили науково–технологічного та суспільного прогресу.

Сьогодні завдання держави і демократії – подбати про українськість. Потрібно зміцнювати державний статус української мови, розкривати колосальний потенціал української культури. Пріоритетне завдання політиків – поставити культуру в центр всіх зв'язків між суспільством і державою, між політикою і економікою. Це – справжній європейський ключ до єдності. Недаремно Жан Моне, автор ідеї Європейського Союзу, сказав: «Якби я міг почати все спочатку, я б починав не з вугілля і сталі, а з культури».

Успіх нації, це – і якісна освіта, і прекрасні твори мистецтва, і успіхи спортсменів, і успіх бізнесу. Кожна українська перемога має підніматися

на щит національної єдності. Попереду Україну чекає Євро–2012 – нова можливість виявити себе сучасною нацією, спроможною реалізовувати проекти світового рівня. Успішне проведення чемпіонату – це віра нації у власні сили, це новий рівень нашої єдності, ми маємо використати цей унікальний шанс для згуртування нації.

Ми ідентифікуємо себе як сучасна європейська нація, яка будує сучасну цілісну Українську державу. Слово «українська» ми дедалі сміливіше використовуємо не лише як нашу етнічну, а й нашу політичну характеристику. І тут немає жодного протиріччя. Наша політична українськість має глибокі корені, наша сучасна ідентичність виросла з них. Українську політичну націю об’єднують спільні цінності, серед яких не лише демократія, свобода і справедливість, а й незалежність України і повага до борців за неї, державність української мови і повага до національних символів.

Сила України – у її єдності. Дати відповідь на виклики глобалізації спроможна лише консолідована політична нація, що об’єднує всіх українських громадян. На основі спільних цінностей в українському культурному полі триває важливий для національної консолідації діалог. Його учасниками є громадяни України всіх національностей, які бачать себе українською політичною нацією і пов’язують своє майбутнє з демократичною Українською державою.

Аналіз цих та інших актуальних проблем внутрішньої та зовнішньої політики України висвітлюється в колективній монографії Національного інституту стратегічних досліджень «Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно–політичного та соціально–економічного розвитку».

У першому розділі – «Особливості розвитку політичної системи України» – основну увагу дослідників зосереджено на змісті діяльності провідних політичних сил України та їх ролі у подальшому демократичному розвитку країни.

Особливістю сучасного етапу розвитку політичної системи України передусім є загострення конфліктної ситуації у системі державної влади, пов’язане з наростанням конфронтаційних настроїв у середовищі вітчизняної політичної еліти. Це втілилося в новому етапі парламентської кризи та ускладненні періоду коабітації, який надто затягнувся. Водночас, недостатність демократичної політичної культури, зубожіння широких верств населення, викликане дисбалансом у розподілі прибутків і низьким рівнем соціального захисту, створюють сприятливі умови для поширення в Україні найнебезпечнішої корупції – політичної. Найбільш

яскравим показником кризи політичної системи залишається падіння рівня довіри громадян України до політичних і державних владних інститутів.

Впровадження політичної реформи докорінно змінило політико–інституційні засади функціонування Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Ключовим елементом для структурування парламенту та створення уряду стала парламентсько–урядова коаліція. Очікувалося, що утворення коаліції демократичних сил, як результат позачергових виборів 2007 р., зміцнить зв'язок між урядом та парламентом, а також підвищить політичну відповідальність державної влади перед суспільством. На практиці ж владна коаліція як політико–адміністративний інститут часто неспроможна забезпечити стабільну роботу Верховної Ради України. Це відбувається через незначний запас міцності та перманентні внутрішні суперечності всередині самої коаліції. Український парламент перетворився на «найслабкішу ланку» політичної системи. Таким чином, конче необхідне удосконалення конституційних засад вітчизняної системи політичного управління.

Зокрема, зміна політичної моделі влади, її нормативно–правове оформлення та функціонування з 2006 р., у 2008 р. ще більш актуалізувала проблему визначення юридично чітко окресленого статусу інституту президентства в політичній системі та його впливу на реальний перебіг соціально–політичних процесів у країні. Досвід усталених демократій доводить, що функція підтримки розвитку демократичної моделі політичної системи, особливо за умов політичної кризи, є прерогативою Глави держави. Статус інституту президентства вміщує не лише правові, але й політичні аспекти, оскільки навіть за наявності розвиненої правової системи, інститути публічної влади не можуть залишатися без авторитетного арбітра, який забезпечує їхнє узгоджене функціонування та спроможний оперативно вивести систему державної влади з можливих кризових ситуацій.

Розвиток вітчизняної моделі політичного режиму в еволюційному процесі відбувається надто повільно, що створює небезпеку повернення України до неопатримоніальних політичних відносин, характерних для більшості країн пострадянського простору. Реформуванню політичної моделі не сприяє й сучасний стан соціально–ціннісної бази професійної діяльності вітчизняної політичної еліти, переважна більшість якої, на думку експертів, дійсно прагне демократичних змін у країні, але досі сама не спроможна дотримуватися основних цінностей і принципів демократії.

Водночас, запровадження парламентсько–президентської форми правління прискорило ідеологічний та структурний розвиток політичних сил та спонукає їх до пошуку адекватних вимогам часу моделей внутрішньої організації та діяльності, орієнтує на довгострокове існування й прагнення сформувати стійку базу електоральної підтримки.

Соціокультурні орієнтації населення зумовили ідеологічне домінування тих чи інших політичних сил на території різних адміністративно–територіальних одиниць країни. Головною небезпекою подальшого розгортання політико–ідеологічної регіоналізації є те, що результати виборів та створення на їхній основі уряду сприймається частиною суспільства як перемога чи поразка певних територіальних спільнот, що ускладнює формування української політичної нації.

У першому розділі монографії також досліджено проблеми інституціоналізації політичної опозиції, які виникли за умов відсутності в Україні демократичних парламентських традицій. Необхідність змінити характер відносин державної влади і політичної опозиції зумовлює потребу в удосконаленні механізмів їх правового регулювання.

Аналіз політичної ситуації в Україні та прогнозування перспектив її подальшого розвитку, виявив особливу роль найвпливовіших державних інституцій і провідних політичних партій в процесі здійснення конституційної реформи та високий рівень значимості механізмів представницької й прямої демократії, довів необхідність активного залучення громадськості до участі в реформаційних процесах.

У другому розділі – «Розвиток громадянського суспільства» – аналізуються чинники та механізми його становлення, які вже тривалий час належать до стратегічних пріоритетів державної політики та суттєво впливають на реалізацію євроінтеграційних прагнень України.

Актуальність активнішого залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення і реалізації державної політики посилюється тими негативними процесами, які притаманні останнім часом політичній сфері суспільного буття. Перенасиченість, починаючи з 2004 р., виборчими кампаніями різного рівня (зокрема і позачерговими), перманентна політична криза, перетягування повноважень між різними гілками влади, невиконання політичними партіями й блоками своїх передвиборчих обіцянок спричинили в суспільстві глибоке розчарування й соціальну аномію. За таких умов об’єктивно посилюється загальносуспільна потреба у дієздатних та ефективних недержавних структурах, які могли б стати впливовим стабілізаційним чинником.

У зв'язку з цим у розділі розглянуто актуальні питання діяльності громадських організацій (ГО) в Україні, проблеми удосконалення нормативно–правової бази їхньої діяльності, системно проаналізовано головні сфери, форми, види і напрями їхньої роботи за сучасних умов. Нормативно–правовими та практичними орієнтирами в цій галузі обрано європейські стандарти та критерії оцінки розвитку громадянського суспільства. Тому автори аналізують офіційні документи Ради Європи та зіставляють з ними чинні вітчизняні нормативно–правові акти.

Такий компаративістський підхід дає змогу назвати не лише певні здобутки у розвитку громадянського суспільства, а й виокремити його найгостріші проблеми та окреслити шляхи їх подолання. Подано конкретні рекомендації щодо удосконалення законодавства та шляхів підвищення ролі ГО у суспільному житті країни.

Окрім зазначеної вище тематики, яка вже стала традиційною, дослідження громадянського суспільства у даному розділі розширено за рахунок відносно нових проблем, які ще не стали достатньою мірою предметом зацікавлення науковців. Так, з'ясовуються роль та можливості органів самоорганізації населення у вирішенні питань місцевого значення, проблеми правового регулювання їхньої діяльності та взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Важливе значення для пом'якшення соціально–економічних диспропорцій має аналіз особливостей становлення інституту соціального партнерства і розвитку соціального діалогу, а також підвищення ролі громадянського суспільства у реформуванні системи надання соціальних послуг.

У третьому розділі – «Державна правова політика» – досліджуються актуальні проблеми теорії та практики сучасної державно–правової політики України у поточному році, а також визначаються пріоритети і перспективи її подальшого розвитку в умовах конституційно–правової реформи.

Автори обґрунтовують теоретико–методологічні основи цілісної концепції сучасної державної правової політики в Україні, аналізують дихотомічний взаємозв'язок і взаємовплив державної правової політики та новітніх конституційних процесів у суспільстві та державі на ідеологічному, інституційному, функціональному та інших рівнях.

Характеризуючи сучасний стан теоретичного і практичного забезпечення державно–правової політики в Україні, наголошується на гранично важливій ролі здійснення подальших змістовних науково–правових

досліджень, які б не лише визначили та вирішили базові проблеми у сфері державно–правового регулювання, але й чітко встановити основні пріоритети державної правової політики, а також з'ясували перспективи її подальшого розвитку в умовах політико–правової реформи 2008 р. Щодо першого, і одночасно необхідного кроку в цьому напрямі, то ним має стати, насамперед, розробка концепції вдосконалення Конституції України з подальшим внесенням відповідних змін до Основного Закону країни на основі її широкого, і що не менш важливо – фахового обговорення.

Матеріали третього розділу також присвячуються проблемам формування та реалізації державної правової політики України в умовах конституційної реформи, яка у 2008 р. стала пріоритетом національного державотворення та правотворення. Наголошується, що державна правова політика України у 2008 р. має своє найбільш повне і концентроване втілення у прагненнях політичних і державних діячів, науковців, представників громадськості до системного удосконалення Основного Закону, а також у цілеспрямованій та послідовній реалізації учасниками конституційного процесу ініціатив Президента України щодо якісного оновлення Основного Закону. Зазначену тезу дослідження підтверджують і проаналізовані у відповідному підрозділі особливості реалізації державної правової політики у контексті цьогорічного конституційного процесу.

Презентуються основні положення концепції вдосконалення Основного Закону. Її сутність і зміст ґрунтуються на принципах запровадження інституту консигнатури; єдності виконавчої влади й уникненні дуалізму в реалізації виконавчих функцій держави; чіткому розподілі повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування згідно з покладеними на них Конституцією функціями; гарантуванні місцевого самоврядування та прав територіальних громад України тощо.

У розділі наголошується, що важливість удосконалення конституційно–правових механізмів регулювання суспільних відносин і нагальна потреба якісного оновлення Основного Закону є найбільш важливими, але не єдиними пріоритетами національної державної політики у 2008 році. Національна конституційна реформа, що здійснюється у 2008 р., знаходить своє логічне продовження та правову деталізацію в інших сферах державної правої політики в Україні, тим самим підтверджуючи свою системність і комплексний характер.

Основними пріоритетами, які характеризують сутність і зміст державної правової політики України у 2008 р. визначаються: продовження та логічне завершення конституційної реформи в Україні; удосконалення

нормопроектного забезпечення діяльності Президента України й інших суб'єктів правотворчої діяльності; створення правових засад для запобігання та протидії корупції; реформування системи правосуддя з метою забезпечення доступності судочинства, справедливості судової процедури та ефективності судового захисту прав і свобод людини; реформування кримінальної юстиції та кримінально–виконавчої системи; забезпечення прозорості та ефективності системи примусового виконання рішень судів; створення правових засад для подальшого формування системи інформаційної безпеки держави; реформування нотаріату; формування системи безоплатної правової допомоги тощо. Авторським колективом розділу визначено перспективи реалізації виявлених пріоритетів національної державної політики у 2008 р. та наступних роках.

У четвертому розділі – «Соціокультурні та етнонаціональні аспекти формування української національної ідентичності» – висвітлено та проаналізовано процес, шляхи деконструкції імперських наративів та світоглядних міфологем радянської доби у свідомості громадян України. Розділ розкриває окремі аспекти модернізації культурної політики України через створення умов з боку держави для повноцінного розвитку культурних індустрій. Наближення України до європейського культурного простору в контексті євроінтеграційних прагнень суспільства та держави значною мірою залежить від розвитку вітчизняного кінематографа, активізації співпраці з міжнародними організаціями у галузі культури та спорту тощо. Невід'ємною складовою процесу формування української національної ідентичності є питання оптимізації етнополітики. У розділі висвітлюються питання та загальні проблеми державної політики щодо задоволення культурних та освітніх прав національних меншин, аналізуються основні недоліки законодавства стосовно механізмів імплементації.

Висвітлено питання соціальних та регіональних аспектів формування національної ідентичності шляхом аналізу світоглядних та мовних преференцій громадян України залежно від регіональних особливостей, віку, соціального статусу.

Увага приділена багатомірним питанням формування української національної ідентичності в контексті процесів формування європейської ідентичності, проаналізовано ключові аспекти політики ЄС стосовно створення європейського культурного простору та виокремлено пропозиції для української політики ідентичності, які варто розглядати крізь призму європейськості української політичної нації.

Розділ містить висновки та рекомендації стосовно формування та реалізації політики ідентичності, які пропонуються як стратегічні кроки держави, спрямовані на формування національного історичного наративу, розвиток культурних індустрій, оптимізацію гуманітарної складової євроінтеграційної політики України.

У п’ятому розділі – «Входження України в європейський гуманітарний простір» – проблема входження України в європейський гуманітарний простір аналізується як складова суспільно–політичного та економічного прогресу української нації. Модернізація освіти, посилення відповідальності вищих навчальних закладів за її якість, поглиблення їхньої автономії, а також забезпечення академічних свобод належать до тих неодмінних завдань, забезпечення яких сприятиме вдосконаленню вітчизняної системи освіти. У даному контексті видається вкрай плідним привернення уваги українського суспільства до надбань і досягнень світового досвіду. В осмисленні сутності та значення університетів у європейському й загальносвітовому вимірах сьогодні відбуваються значні трансформації. Відтак питання автономізації університетів набуває в наш час нових рис і стає одним з головних стратегічних плацдармів для інтеграції Української держави в європейський культурно–освітній простір.

У сучасну епоху формування конкурентних переваг країни дедалі більше залежить від знань, а процеси глобалізації суттєво посилюють цю залежність. Оскільки освіта є одним з ключових чинників формування суспільства знань, все більшої ваги набирають інтеграційні процеси в світовій системі вищої освіти, які знайшли своє втілення в Болонському процесі в Європі та Україні. Тому на всіх етапах вкрай важливим є аналіз проблем і перспектив участі у Болонському процесі в контексті інтеграції України у світовий і європейський інтелектуальний простір як запоруки підвищення її конкурентоспроможності.

Україна в усі часи володіла доволі потужним науковим потенціалом, який нині необхідно інтегрувати в європейський науковий простір для його подальшого нарощування і раціонального використання у розв’язанні назрілих проблем економічного, соціального й культурного розвитку нації. Однак процес об’єднання української науки з європейською є складним і потребує виваженої політики держави у цій сфері.

У даному розділі також з’ясовується, наскільки національна специфіка розвитку суспільно–релігійних та державно–церковних відносин відповідає європейським стандартам. Особлива увага приділяється

зіставленню базових принципів Ради Європи щодо розбудови релігійно–церковної сфери (утвердження автономності релігії і політики; охорона релігійного плюралізму; узгодження національних законодавств з Європейською конвенцією з прав людини; провадження справедливої реституції церковного майна; конституювання партнерських відносин між релігійними інституціями та державою) з українськими реаліями. Тут також містяться пропозиції щодо оптимізації вітчизняної моделі суспільно–релігійної та державно–церковної взаємодії у європейському контексті.

Входження до європейського гуманітарного простору висуває перед Україною завдання досягнення паритетної участі у світовому інформаційному обміні на основі збереження та примноження власних духовно–культурних цінностей, утвердження сучасної української ідентичності. Українське суспільство не залишається осторонь глобальних процесів, його інформаційна сфера нині швидко розвивається, але поки що перебуває на стадії становлення. Серед першочергових завдань Української держави в цій галузі – створення системи національних ЗМІ європейського зразка, налагодження системного та масового виробництва національного інформаційного (передусім – аудіовізуального) продукту, збільшення присутності України у глобальній інформаційній системі, оптимізація впровадження та розвитку інформаційно–комунікаційних технологій тощо.

У шостому розділі – «Соціально–економічний розвиток України» – зазначається, що невирішеність ключових стратегічних проблем, підпорядкованість економічної політики розв’язанню тактичних завдань, досить часта практика ухвалення рішень під впливом насамперед політичної, а не економічної доцільності, зумовили загострення суперечностей соціально–економічного розвитку наприкінці 2007 – на початку 2008 років.

У розділі зроблено висновок про збереження системних суперечностей, які не лише перешкоджають належній еволюції національної конкурентоспроможності, але й є однією з ключових причин посилення інфляційних тенденцій. Окрему увагу приділено інноваційно–технологічній складовій національного економічного розвитку. Констатовано практичну відсутність її позитивної еволюції, збереження значних диспропорцій розвитку національної промисловості та пріоритетності інвестування низькотехнологічної та невиробничої (насамперед торговельно–фінансової) сфер. Розвиток інноваційних процесів в Україні суттєво гальмує нерозвиненість національної інноваційної системи.

Ознакою недостатньо ефективної моделі забезпечення конкуренто-спроможності національної економіки є залучення її до міжнародного поділу праці переважно на низькотехнологічних сегментах. Попри певне поліпшення структури експорту, подальше зростання негативного сальдо зовнішньої торгівлі спричинює втрату країною значної частки потенційної доданої вартості, є чинником посилення напруженості у валютно–фінансовій сфері.

Особливості перебігу та суперечності економічних процесів накладають відбиток на соціальний розвиток України. У розділі зроблено висновок про те, що за відсутності суттєвого реформування системи соціального захисту та соціальної політики, подальше забезпечення належного соціального ефекту економічного розвиту ставатиме дедалі проблематичнішим.

Системний аналіз основних особливостей розвитку національної економіки у 2007 – на початку 2008 років сформулював основні пріоритети економічної політики держави на найближчу та середньострокову перспективи. Окрему увагу приділено аспектам удосконалення системи оподаткування, політиці запровадження спеціальних правових режимів економічної діяльності (СЕЗ та ТПР), зміцненню енергетичної безпеки країни та реформуванню енергетичного сектору економіки. Даються оцінки та пропозиції щодо розвитку такого потенційно потужного чинника національного та регіонального соціально–економічного розвитку як туристсько–рекреаційної сфери.

У сьомому розділі – «Пріоритети регіональної політики України» – висвітлено питання сучасного стану державного управління регіональним розвитком, необхідність оновлення концепції державної регіональної політики та поширення такого інструменту стимулювання регіонального розвитку, як угоди про регіональний розвиток між центральним органом виконавчої влади та місцевими радами. Поглиблення процесів децентралізації влади об’єктивно зумовлює потребу забезпечення високого професійного рівня управлінських кадрів на місцях, тому одним із пріоритетів кадрової політики має стати формування нового типу публічного менеджменту, заснованого на принципах стратегічного управління і планування.

Розглянуто стан нормативно–правового забезпечення місцевого самоврядування за умов демократичної, соціальної, правової держави, запропоновано стратегічні орієнтири розбудови нормативно–правових засад функціонування місцевого самоврядування в Україні. Виникнення

проблеми розмежування функцій і повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування зумовлює необхідність визначення основних умов формування та розвитку відносин між державою та територіальними громадами. Зазначено, що однією зі складових механізму управління регіональним розвитком є міжбюджетні відносини, причому регулювання фінансових потоків між бюджетами різних рівнів передбачає вирівнювання стандартів у забезпеченні населення соціальними благами.

Стратегічною метою соціально–демографічного розвитку регіонів України визначено поліпшення якісних і кількісних характеристик населення через подовження тривалості його активного життя, зміцнення здоров'я та зниження смертності, а також стимулювання народжуваності. Оскільки система регіонального управління має ставити за мету подолання та мінімізацію соціальних ризиків під час формування стратегій розвитку, то значну увагу приділено пропозиціям щодо забезпечення якісного та ефективного управління соціальними ризиками на державному та регіональному рівнях.

З метою пошуку шляхів стимулювання економічного розвитку на рівні регіонів здійснено порівняльну оцінку інноваційно–технологічного розвитку та визначено динаміку технологічних зрушень у структурі промислового комплексу регіонів України, сформульовано вимоги до нового етапу державної політики щодо розвитку національного малого підприємництва, зазначено шляхи уникнення тіньових схем лізингу, який поступово поширюється в усіх регіонах і стає інструментом ефективного використання власності.

За умов розширення ЄС виникає потреба поглиблювати субрегіональні інтеграційні процеси за участю України. У розділі зазначено, що поглибленому транскордонному співробітництву сприятиме формування ефективних інститутів регулювання та інститутів ринкової інфраструктури – інформаційно–обслуговуючої, грошово–кредитної та торгово–посередницької. Створення зони вільної торгівлі між Україною і ЄС спричинює виникнення нових загроз і ризиків у перспективі подальшої співпраці між нашою державою і сусідніми країнами. Аргументовано необхідність перегляду і внесення змін до угод про співпрацю у галузі прикордонного контролю, транспортного руху і сільського господарства.

У восьмому розділі – «Зовнішня політика України» – особлива увага приділена проблемам взаємовідносин Україна – ЄС, зокрема розглядаються основні тенденції у східноєвропейському векторі зовніш-

ньої політики ЄС, проблеми та перспективи європейської інтеграції України з урахуванням поточного переговорного процесу з укладання Нової Посиленої Угоди.

Враховуючи високу ймовірність ратифікації Лісабонського договору всіма державами–членами ЄС, у розділі розглянуто ті зміни, які можуть статися у спільній зовнішній та безпековій політиці (СЗБП) ЄС, визначено можливі наслідки для співробітництва України з Євросоюзом у галузі СЗБП.

Енергетична безпека сьогодні є однією з підвалин національної безпеки України та важливою сферою зовнішньополітичної діяльності нашої держави. Авторами розділу досліджено основні напрями співробітництва України як з ЄС, так і з іншими акторами у регіоні з метою забезпечення національних інтересів в сфері енергетичної безпеки шляхом диверсифікації джерел та маршрутів енергопостачання. Поза тим, приділена увага можливим шляхам просування важливих для України міжнародних проектів з метою перетворення її на регіонального лідера.

Геополітичні та геоекономічні зміни, пов'язані з розширенням ЄС, актуалізують вивчення соціально–економічних, політичних та культурних наслідків, які постають з наближенням Шенгенської зони впритул до українських кордонів та посиленням візового режиму з державами–сусідами України. Водночас, дослідження трансформації систем соціального захисту країн ЦСЄ уможливлює адаптацію набутого сусідами України досвіду у власних внутрішніх перетвореннях на шляху до євроінтеграції.

З урахуванням зростаючого впливу Азії на світові політичні та економічні процеси, розглядаються стратегічні пріоритети та перспективи здійснення зовнішньополітичного курсу України на Близькому і Середньому Сході, у Каспійсько–Центральноазійському та Азійсько–Тихоокеанському регіонах.

Об'єднуючим чинником у сьогоднішньому світі є проблема глобальних кліматичних змін. Враховуючи високу ступінь важливості для ЄС проблеми захисту довкілля та внутрішні екологічні проблеми України, у розділі розглянуто світові тенденції впровадження глобальних екологічних ініціатив та визначено головні проблемні аспекти національної природоохоронної політики.

У дев'ятому розділі – «Національна безпека України» – розглянуто проблеми реалізації питань національної безпеки держави, які набули

особливої актуальності у 2007–2008 рр. Причиною їх виникнення стала невідповідність розподілу повноважень гілок влади України, змінених у 2004 р., існуючій структурі управління та нормативно–правовій базі, що призвело до неузгодженості механізмів політичного і оперативного управління сектором безпеки та зниження функціональної спроможності його інститутів.

Зазначено, що для подолання певної роздвоєності управлінської вертикалі в країні, паралельно з конституційним процесом, доцільно започаткувати розробку нового закону «Про національну безпеку України», який має гармонізувати положення, що стосуються управління сектором безпеки. Такий підхід прискорить пошук компромісу між політичними силами щодо повноважень у цій сфері, створить сприятливі умови для регулювання процесуальних питань та надасть нового імпульсу використання напрацювань, отриманих у межах Комплексного огляду сектору безпеки.

У розділі підкреслено необхідність посилення боротьби з корупцією та прискорення реформи правоохоронної системи, які мають спрямовуватися на зміцнення демократичних засад та верховенства права. Особлива увага приділяється виконанню рішення Ради національної безпеки і оборони від 21.04.2008 р. «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення антикорупційної діяльності», реформуванню кримінальної юстиції та впровадженню заходів зі створення наглядового органу за реалізацією національної антикорупційної політики, єдиного антикорупційного правоохоронного органу, передбаченого затвердженою Концепцією реформування кримінальної юстиції, зміцненню незалежності прокуратури від політичного впливу та розробці Плану дій з реалізації ухваленої Президентом України Концепції «На шляху до доброчесності».

Невідкладними завданнями у зовнішньополітичній сфері є активізація зусиль усіх рівнів державної влади, спрямованих на забезпечення приєднання України до ПДЧ у 2008 р. через вияв консолідованої політичної волі щодо євроатлантичної інтеграції країни, якомога результативніше виконання Цільового плану Україна–НАТО, підтвердження спроможності країни здійснювати свій внесок у колективну оборону Альянсу конкретними рішеннями, насамперед, через розширення участі країни у миротворчих операціях, та об’єктивне інформування населення про обґрунтованість прийнятої безпекової політики, метою якої є вступ України до НАТО.

Автори стверджують, що отримання Україною ПДЧ у 2008 р. ускладнюється посиленням політичного протистояння США і Росії в питаннях розгортання США стратегічної системи протиракетної оборони в Європі та виконання Договору про звичайні збройні сили. Проблемні питання, які стосуються контролю над озброєнням, розглянуто в окремому підрозділі.

У підрозділі, присвяченому реформуванню Збройних Сил України, відзначено недостатню обґрунтованість планів переведення Збройних Сил України на комплектування за контрактом та проблеми професіоналізації армії – недостатній рівень фінансування цього процесу, недосконалість нормативно–правової бази та незабезпеченість військовослужбовців–контрактників житлом. Наголошено, що проблема професіоналізації ЗС України пов'язана з невідкладною проблемою їх технічного переоснащення, що потребує збалансованого розподілу бюджетних коштів. Вирішення наведених проблем потребує корегування Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки.

Обґрунтовується також необхідність ринкової трансформації ОПК, основою якої має стати акціонування і приватизація оборонних підприємств, перерозподіл та об'єднання акціонерних капіталів в інтересах створення ринково–орієнтованих структур та забезпечення умов їхньої діяльності на ринкових засадах. Трансформація ОПК уможливить отримання у необхідних обсягах комерційних кредитів, дозволить використовувати ринкові механізми залучення інвестицій та сприятиме створенню передумов для розгортання військово–технічного співробітництва України з країнами НАТО.

* * *

Сучасний етап розвитку України як демократичної, правової, соціальної держави потребує посилення інтелектуальної складової процесу прийняття управлінських рішень та формування державної політики. «Стратегія національного розвитку має спиратися на ґрунтовну наукову базу, до її розробки необхідно залучати кращі інтелектуальні сили країни: провідних українських вчених, експертів, фахівців неурядових аналітичних центрів. Ефективність влади визначається її здатністю оперувати сучасними інструментами аналізу, моделювання та прогнозування. У відкритому професійному діалозі ми будемо віднаходити такі шляхи модернізації країни, які дозволять без зайвих ризиків та стресів досягти відчутних, зрозумілих суспільству результатів», – наголосив Президент України Віктор Ющенко.

«Україна у 2008 році: щорічні оцінки суспільно–політичного та соціально–економічного розвитку» – щорічне видання Національного інституту стратегічних досліджень – є результатом комплексного наукового проекту, в межах реалізації якого науковцями Інституту проведено системний аналіз державної політики у різних сферах суспільного життя країни, виявлено та проаналізовано основні тенденції суспільного розвитку з погляду національних інтересів України.

Авторський колектив даного проекту не пропонує однозначних відповідей на складні питання життя країни. Ми намагаємося визначити «больові точки», активізувати їх обговорення, сприяти ефективному зворотному зв’язку між суспільством і владою, між політичною елітою і експертним середовищем.

За метою «Щорічні оцінки» подібні Зеленим книгам, поширеним у практиці державного управління Європейського Союзу та інших розвинених демократичних країн світу, основне призначення яких – ініціювати експертну дискусію навколо визначених проблем з метою якнайширшого залучення представників науково–дослідних установ, громадських організацій та експертів до розробки заходів державної політики, спрямованих на вирішення цих проблем.

Зосередивши увагу на ключових проблемах суспільно–політичного та соціально–економічного розвитку України у 2008 р., науковці Національного інституту стратегічних досліджень запрошують до їх фахового аналізу всіх тих, кому не байдужа доля України та її європейське майбутнє.

ЮРІЙ РУБАН,
директор Національного інституту стратегічних досліджень

Розділ 1.
ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Впровадження змін до Конституції України у 2006 р. та перехід до пропорційної системи виборів перетворили політичні партії та їх об'єднання на ключові суб'єкти політичного процесу. Політичні події 2007–2008 р. наочно довели, що перспективи подальшого розвитку політичної системи значною мірою залежать від особливостей внутрішньої організації та діяльності цих структур. Сучасні політичні сили досить швидко еволюціонують, претендують на масовість та популярність у загальнонаціональному масштабі, здійснюють самостійну політичну діяльність, виборюють можливість брати участь у формуванні парламентської коаліції та уряду.

Результати парламентських виборів 2006 р. і 2007 р. та перебіг політичних подій у 2008 р. підтвердили, що одним з демократичних підсумків Помаранчевої революції виявилася неможливість створити єдину «партію влади». Це є передумовою подальшого формування в Україні плюралістичної політичної системи, в якій жодна з суспільно–політичних груп не матиме «контрольного пакету» влади. Водночас занепокоєння Глави держави та громадськості викликає поширення в Україні такого небезпечного соціального явища як політична корупція.

Одним з впливових важелів подальшої трансформації партійно–політичної системи України в 2008 р. є зростаюче розчарування виборців у парламентських політичних партіях і, як наслідок – збільшення електорального попиту на «третю силу».

В Україні, за умов недосконалості партійної системи і сформованих політичними партіями представницьких органів, актуалізується потреба у «заміщенні» їх функцій формами прямої демократії. Подальше формування механізмів прямої демократії залишається одним з найефективніших шляхів підвищення дієвості політичної системи.

У контексті розвитку вітчизняної моделі парламентаризму відкритим для дискусії залишається також питання підвищення ефективності діяльності парламентської коаліції, опозиції та Верховної Ради України в цілому.

Досвід усталених демократій доводить, що важлива роль у підтримці розвитку демократичної моделі політичної системи, особливо в умовах політичної кризи, належить Главі держави. У політичній ситуації, яка склалася в 2008 р., коли жодна з провідних політичних сил не запропонувала цілісне бачення і програму вдосконалення Основного закону, Президент України сформулював стратегічне завдання – досягнення загальнонаціональної злагоди щодо концептуальних засад подальшого розвитку країни шляхом удосконалення Конституції України.

1.1. Трансформації політичного режиму України у порівняльній перспективі

Пострадянські трансформації 90–х років минулого століття наочно продемонстрували, що падіння комуністичного режиму й наступні політичні перетворення не обов'язково швидко призводять до встановлення тих чи інших форм ліберальної демократії. Зокрема, шляхи розвитку України та більшості держав, що входили до складу СРСР, відрізняються від шляхів країн Центральної та Східної Європи в середині ХХ ст. Цей феномен став значним теоретичним викликом, основним постулатом ортодоксальної теорії демократизації.

Сучасна порівняльна політологія[1] у дослідженні процесів демократичної трансформації особливу увагу приділяє стратегіям дії політичних акторів, структурам міжелітного розколу, побудови та взаємодії політичних еліт між собою (В. Гельман, А. Пшеворський, М. Макфол, Л. Вей), а також – теоріям патримоніалізму та неопатримоніалізму (Ш. Ейзенштадт, Г. Рот, Р. Теобальд). Зокрема, автори стверджують, що навіть за наявності

---

[1] *Roth G.* Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire Building in the New States // World Politics. – 1968. – Vol. 20. – № 2. – P. 194–206; *Теобальд Р.* Патримониализм // ОЙКУМЕНА. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально–экономических систем и цивилизаций. – Харьков: Константа, 2004. − Вып. 2. − С. 141−152; *Гельман В.* Из огня да в полымя? Динамика изменений постсоветских режимов в сравнительной перспективе // ОЙКУМЕНА. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально–экономических систем и цивилизаций. – Харьков: Константа, 2006 − Вып. 4. − С. 119–150; *Пшеворский А.* Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. – М.: РОССПЭН, 1999. McFaul M. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World // World Politics. – 2002. – Vol. 54. – № 2. – P. 212–244; *Way L.* Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, and Ukraine // World Politics. – 2005. – Vol. 57. – № 2. – P. 231–251.

макроструктурних передумов формування того чи іншого політичного режиму, визначальним є розміщення сил усередині елітних груп і загальне співвідношення сил між ними. Поряд із мобілізацією мас, що може призвести до силового зіткнення («революції знизу»), існують й інші варіанти трансформації («революція згори», реформи, пакти тощо).

У цьому контексті **центральним елементом поняття «політичний режим» є концепція балансу сил.**

Політичний режим, згідно з цією точкою зору є певним форматом взаємодії політичних акторів (з їхніми ресурсами, стратегіями і видами капіталу) у межах визначеного набору формальних і неформальних правил. Таке визначення підкреслює, що формат політичного режиму значною мірою окреслюється певною сукупністю формальних і неформальних правил, які тим чи іншим способом спрямовують (з'єднують) дії політичних акторів у їхній боротьбі за владу. Формат політичного режиму і його динаміка детермінуються співвідношенням сил між основними акторами, що відкриває (або закриває) доступ до використання тих чи інших стратегій, ресурсів і видів капіталу. Відповідно, спираючись на доступні стратегії, ресурси та види капіталу, актори намагаються *максимізувати* свій вплив на політичному просторі та за можливістю повністю захопити його. Актори діють у політичній сфері, переслідують передусім власні інтереси, та намагаються максимізувати свій виграш, одночасно зменшуючи витрати на його одержання. **Режим може вважатися консолідованим, коли всі основні актори сприймають** (примусово або добровільно) **встановлені правила гри як єдино можливі.**

Є кілька причин, через які нашій державі на сучасному етапі її розвитку важко утримуватися на демократичній траєкторії. Передусім, Україні доводиться не тільки переходити до сталої демократії та розвиненої ринкової економіки, а й розбудовувати державу, здійснюючи консолідацію політичної нації. Якщо проаналізувати посткомуністичну «четверту хвилю» демократизації, то побачимо, що більш успішними на шляху до демократії виявилися ті країни, які вже мали досвід незалежного національно–державного розвитку, принаймні, у міжвоєнний період: Польща, Чехія, Угорщина, Латвія, Литва, Естонія. І чи не тому шлях до ЄС для Румунії та Болгарії виявився коротшим, що перед ними не стояла проблема національної консолідації? Демократизація до або після формування держави і нації – от що визначає розходження траєкторій Центральної та Східної Європи (включаючи країни Балтії) і країн колишнього СРСР[2].

---

[2] *Кузьо Т.* Посткоммунистические транзиты: три измерения или четыре? // ОЙКУМЕНА. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально–экономических систем и цивилизаций. – Харьков: Константа, 2005. – Вып. 3. – С. 169–181.

Тому, наприклад, для пострадянського розвитку непридатна модель демократичного пакту еліт, що в тій чи іншій формі, але відбулася в країнах Центральної та Східної Європи. Угоди пострадянських еліт дійсно відбувалися, але замість народження демократії ці пакти швидше стабілізували й консолідували різні варіанти недемократичних або напівдемократичних режимів (табл. 1.1). Річ у тім, що пострадянські пакти відбувалися навколо іншого «порядку денного» – неформальної угоди щодо «захоплення держави» й монопольного присвоєння публічних політико–економічних функцій.

Таблиця 1.1

Класифікація пострадянських політичних режимів 2007
(за даними щорічної доповіді Nations in Transit)

Консолідовані демократії	Гібридні режими	Напівконсолідовані авторитарні режими	Консолідовані авторитарні режими
Естонія 1,96	Україна 4,25	Вірменія 5,21	Азербайджан 6,00
Латвія 2,07	Грузія 4,68	Киргизстан 5,68	Казахстан 6,39
Литва 2,29	Молдова 4,96	Росія 5,86	Бєларусь 6,68
		Таджикистан 5,96	Узбекистан 6,82
			Туркменістан 6,96

Фахівці, які вивчали процеси політичної модернізації в різних країнах, що розвиваються, назвали це «неопатримоніальною» системою влади, яка виникає саме в умовах «пізнього» формування структур сучасної національної держави.

Можна припустити, що в Україні через зазначені вище причини формування неопатримоніальної системи спостерігаєтьтся у другій половині 90–х – початку 2000–х років. У рамках даної системи відбувається «присвоєння» сфери державного управління офіційними носіями політичної влади, унаслідок чого воно здійснюється як «приватне володіння» правлячих груп (*patrimonium* у перекладі з латинської означає «спадкоємне, родове майно»). У результаті державні й адміністративні ресурси, а також суспільні інститути, використовуються для досягнення економічних і політичних цілей приватних осіб. Наприклад, силові та фіскальні функції держави фактично стають ефективним важелем придушення будь–якого політичного опору й усунення економічних конкурентів за принципом «друзям – усе, ворогам – закон».

Виникає своєрідна модель «політичного капіталізму», за якою нагромадження капіталу відбувається шляхом отримання доступу до політичних і адміністративних ресурсів. У цій системі «капіталізму без капіталістів» головне місце належить новому класу рентоорієнтованих *(rent–seeking)* політичних підприємців, що досягають економічних цілей через «політичні інвестиції» у вищі державні посади, силові структури, політичні партії, депутатський і чиновницький корпуси. У відповідь вони одержують політично обумовлені пільги та привілеї, доступ до бюджету і державної власності, імунітет до закону тощо.

Вирішальна роль у структуруванні політико–економічного процесу, а також простору реальної політичної боротьби належить клієнтарно–патронатним відносинам і зв'язкам. Патрон «захищає» своїх клієнтів, а останні роблять йому всілякі «послуги». Економічні та владні ресурси першого обмінюються на електоральну лояльність других. У цьому сенсі неопатримоніальна система є складною пірамідою різноманітних регіональних, галузевих і бізнесових патронатів, що по'єднуються через механізм клієнтарних відносин вертикаллю виконавчої влади, а сенс політичної боротьби у цій системі полягає у конкуренції за доступ до ресурсів, владних позицій і посад, але аж ніяк не у задоволенні інтересів людей. Адже «шлях угору» визначається прихильністю патрона, а не вибором громадян.

Загальну динаміку розвитку пострадянських політичних режимів можна в цілому подати таким чином.

До середини 90–х років у більшості пострадянських держав у результаті політичних і економічних реформ відбувається консолідація системи неопатримоніального правління на основі того чи іншого варіанта поєднання інтересів неопатримоніальної бюрократії, політичних рентоорієнтованих підприємців і глави держави, який контролює використання силових ресурсів.

У тому випадку, коли глава держави встановлює персоналістський контроль політики і бізнесу через як напівтрадиційні, так і сучасні стимули й винагороди, можна констатувати встановлення «султанатських» режимів (Азербайджан, Казахстан, Узбекистан, Киргизстан, Туркменістан, Білорусь).

Там, де відбулося «захоплення» держави рентоорієнтованими економічними гравцями разом з неопатримоніальною бюрократією, сформувалися олігархічно–патримоніальні режими (Росія, Україна, Молдова, Грузія, Вірменія).

Розширення позицій рентоорієнтованих акторів (що найяскравіше виявилося під час президентських виборів у Росії й Україні в другій половині

90–х та у силових захопленнях влади в закавказьких республіках) призводить до посилення конкуренції різних фракцій неопатримоніальної бюрократії й плюралізації економічного та політичного простору цих держав, що зачепило й низку «м'яких султанатських» режимів Центральної Азії та Закавказзя (Казахстану, Киргизстану й Азербайджану).

У більшості олігархічно–патримоніальних режимів найвпливовіші економічні гравці порушують питання про часткову зміну правил гри та зменшення ролі глави держави як основного вето–гравця й домінантного елемента неопатримоніальної вертикалі. Таким чином виникає потреба не в ієрархічній, а швидше у горизонтальній самоорганізації політико–економічних гравців без єдиного монопольного центру, що знайшло своє політичне виявлення в проектах парламентаризації політичної системи й сформулювало запит на «слабкого президента». Так формується перша стратегія трансформації пострадянського неопатримоніалізму, яку можна назвати «політичною раціоналізацією»: політична система має бути перебудована так, щоб швидко й ефективно реагувати на запити різних груп економічних інтересів, має бути «прозорою і нейтральною».

У відповідь на це неопатримоніальна бюрократія, спираючись на контроль силових ресурсів держави главою держави, спробувала обмежити або навіть ліквідувати всі незалежні центри сили, що активізувалися (олігархічні бізнес–інтереси, політичні партії, ЗМІ, парламент, НГО, культурні й регіональні еліти тощо). «Олігархічний поворот» 1993/1994–1999/2000 рр. змінюється новим ключовим трендом 2000/2001–2004 рр., що полягає, з одного боку, у формальній раціоналізації/бюрократизації політико–економічних центрів влади і відновленні позицій держави в економічній сфері, а з іншого – у спробах обмежити та контролювати політичну конкуренцію, що викликає розвиток авторитарних тенденцій і поступове «закриття» політичної сфери. Таку стратегію можна назвати шляхом «силової раціоналізації» (у певному сенсі цей шлях аналогічний розвитку абсолютизму в Західній Європі та його боротьбі з іншими конкуруючими центрами влади).

«Силова раціоналізація», що відбувається під гаслами «давати лад в економіці», фактично призводить до «контрреволюційної стабілізації»: експропріації ресурсної бази незалежних економічних гравців, усунення їх значущого політичного впливу і, зрештою, занепаду ролі парламенту і політичних партій. Успішна «силова раціоналізація» є формою «бюрократичної революції» згори, що призводить також до істотної трансформації режиму в деякий різновид *бюрократичного неопатримоніалізму* (домінуючим прошарком стає силова бюрократія),

що має своїм прототипом «бюрократичний авторитаризм» латиноамериканського чи східноазіатського типу. Саме в напрямі «бюрократичної революції» згори (й успішної контрреволюційної стабілізації) розвиваються Росія, Білорусь, Казахстан і Азербайджан (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Сценарії розвитку неопатримоніальних режимів

	Консолідація	Конфлікт
Домінування бюрократії; держава як головний агент змін	**Неопатримоніальні пакти:** Росія за Єльцина, Україна за Кучми, Азербайджан за Гейдара Алієва, Туркменістан, Узбекистан, постконфліктні Таджикистан і Вірменія	**Силова раціоналізація:** *Контрреволюційна стабілізація згори:* Росія за Путина, Білорусь, Азербайджан за Їльхама Алієва, Казахстан
Домінування рентоорієнтованих груп інтересів; суспільство як головний агент змін	**Конституційні реформи:** *Парламентаризація режиму*: Прибалтика, Молдова	**Політична раціоналізація:** *«Кольорові революції знизу»:* Україна, Грузія, Киргизстан

Через геополітичні причини та слабкість ресурсної бази неопатримоніалізму відносно безболісно парламентаризація режиму відбулася в Молдові (як і раніше у державах Балтії). В інших країнах опозиційні політичні сили, спираючись на свої регіональні та соціальні бази підтримки, були змушені перейти до мобілізації мас (Грузія, Україна, Киргизстан), що викликало класичну неопатримоніальну революцію. Загалом «кольорові революції» відбулися там, де правлячі еліти пізно чи недосить рішуче перейшли до здійснення стратегії «силової раціоналізації» та придушення незалежних конкуруючих центрів сили або не змогли домогтися підтримки більшості соціальних і регіональних груп та інтегрувати їх у систему неопатримоніального перерозподілу.

Таким чином, «політична раціоналізація» знизу (через «кольорові революції») і «силова раціоналізація» згори (через «бюрократичну революцію») можуть вважатися різними варіантами здійснення процесу раціонально–бюрократичної трансформації, що у свій час призвела до створення сучасних демократичних національних держав. Але однаковою мірою наслідком раціонально–бюрократичних трансформацій може стати як народження неопатримоніальних демократій, так і встановлення авторитарних режимів.

В Україні формування неопатримоніальної системи влади відбувалося в період першого терміну президентства Л. Д. Кучми, який намагався регулювати втрати політичних й економічних реформ за допомогою типового «неопатримоніального менеджменту». При цьому конституційний компроміс 1996 р. можна вважати важливим досягненням у певній міжелітній консолідації системи на основі інтеграції більшості рентоорієнтованих груп як індустріального Сходу, так і частини націонал–демократичних еліт Заходу України. Президентські вибори 1999 р. підтвердили гегемонію Глави держави, який досить успішно контролював найважливіші ресурсні позиції на політичному просторі та встановлював на ньому власні формальні й неформальні правила гри. При цьому Президент України спирався не стільки на публічно–політичні, скільки на державно–адміністративні канали впливу клієнтарного типу, наприклад, – через зміну й призначення регіональних керівників, контроль ключових позицій у державному апараті, силових міністерствах і основних галузях економіки.

Переломом у розвитку неопатримоніального режиму Л. Д. Кучми став «касетний скандал» і парламентські вибори 2001–2002 рр., що підірвали сформований міжелітний компроміс. Фактично протягом 2001–2002 рр. від «партії влади» відкололася досить значна частина впливових економічних груп і більшість національно–демократичних субеліт, які вийшли з клієнтарно–патронатної мережі чинного президента і стали ядром альтернативної «помаранчевої коаліції» В. А. Ющенка на президентських виборах 2004 р.

Щоб проаналізувати те, що відбулося, доцільно звернутися до досягнень сучасної макроісторичної соціальної теорії, яка досліджує процеси виникнення сучасних західноєвропейських національних держав (Ч.Тіллі, М. Манн, Дж. Голдстоун)[3].

Другий термін свого президентства Л. Д. Кучма спробував присвятити бюрократизації та раціоналізації своєї системи, «дати лад економіці», а, отже, ліквідувати всі незалежні центри економічної сили й політичного впливу. Сюди можна приєднати й підвищені «апетити» тодішнього глави держави і його оточення, що прагнули підвищити «віддачу» від своїх васалів, однак у неопатримоніальних системах обидва мотиви завжди переплетені й існують разом. «Закручування гайок» в економічній сфері, «зачищення» політичного поля, як і посилення фіскальних функцій держави, звужує можливості більшості рентоорієнтованих еліт, що не пере-

[3] *Фисун А.* Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации. – Харьков: Константа, 2006. – С. 181–193.

бувають серед найближчого оточення глави держави, а іноді й зазнають утисків від силових структур.

Таким чином у колах самої політичної еліти виникає «революційна ситуація» і відкинуті еліти починають діяти проти глави держави, вкладаючи ресурси, умовно кажучи, не в президента, а в альтернативні політичні проекти. Так починається розпад неопатримоніальної системи, а Помаранчева революція стала одним із симптомів такого розпаду.

Демократія виникає в умовах гострого конфлікту й протистояння різних конкуруючих економічних груп, кожна з яких дбає лише про власні інтереси. Жодна з цих груп не має демократичних цілей як головного мотиву. Швидше демократичні інститути та механізми є наслідком зіткнення і конфлікту, що призводить до патової ситуації, за якої через взаємний страх основні учасники роблять вибір на користь демократії. Тим самим протиборчі сторони досягають не найсприятливішого монопольного розподілу виграшів за принципом «переможець одержує все», а поміркованішого, проте гарантованішого варіанту розподілу (ніхто ніколи не залишається в повному програші, просто виграш одних іноді ледве більше виграшу інших). Демократія «знижує ставки» у політичній грі й різко зменшує як ціну програшу, так і розмір виграшу.

Отже, «іронія демократії» полягає в тому, що вона завжди з'являється як несподіваний продукт зіткнення егоїстичних груп інтересів. Останні, переслідуючи власні цілі, змушені дотримуватися демократичних правил гри через інстинкт самозбереження, тобто ставитися до них як до стратегічно найраціональнішою лінії поведінки в довгостроковій грі з кількома циклами інтеракції.

Що стосується Помаранчевої революції, то одним з її дійсно демократичних підсумків є неможливість реалізувати бажану деякими політичними силами модель реставрації неопатримоніальної системи. Через внутрішні протиріччя рентоорієнтовані політичні підприємці з помаранчевого блоку не змогли створити широку «партію влади». Це і є передумовою формування в Україні плюралістичної політичної системи, в якій жодна з груп чи сегментів суспільства не матиме «контрольного пакету» влади. У цьому сенсі цілком можна погодитися з тезою М. Макфола про те, що «багато з так званих розчарувань Помаранчевої революції є ознакою укорінення демократії»[4].

Таким чином, неопатримоніальні революції відкривають реальну можливість укорінення демократії як побічного продукту конфлікту

[4] *Макфол М.* Послеоранжевая Украина // Коммерсант. – 2006. – 14 марта; № 43.

політичних і економічних сил. Парламентські вибори 2006 р. та 2007 р. закріпили багатополюсну систему української політики, в якій у режимі «динамічної рівноваги» діють кілька приблизно рівних загальнонаціональних політичних гравців. Специфічний український варіант напівпрезидентської республіки в умовах класичного «розділеного правління», яке склалося в результаті коаліційних торгів 2006–2007 років, фактично призвів до інституціоналізації своєрідної версії конкурентного «двовладдя», що ґрунтується на балансі формальних важелів і ресурсної бази підтримки основних протагоністів. Така ситуація між основними політичними гравцями в умовах гострої політичної конкуренції сприяє закріпленню демократичних правил гри і блокує потенційні спроби реалізації політики «переможець отримує все» з боку будь–якого учасника. Наприклад, спроби змінити статус–кво з боку Партії регіонів були успішно блоковані президентською стороною й призвели до розпуску Верховної Ради України та позачергових парламентських виборів у вересні 2007 р. З іншого боку, наявність могутніх незалежних політичних гравців блокує будь–які нові спроби побудови адміністративних «партій влади».

Як висновок зазначимо, що стійке закріплення демократичних правил гри як *«the only game in town»* (як протилежність неопатримоніальній політиці патронату) можливе лише за умови, коли постреволюційні еліти будуть з рештою змушені прийти до деякої форми пакту (за відкритих правил гри) або, як мінімум, картелю (із залаштунковими домовленостями) за участі також і ключових еліт старої влади.

Як відомо, виникнення демократичних поліархій і занепад патримоніальних практик на Заході наприкінці XIX – початку XX ст. відбулося тільки після бюрократичної реорганізації держав на основі формальних правил і раціонально–легальних зв’язків громадянського типу. Але, зрештою, це був вибір колишніх патримоніальних і рентоорієнтованих еліт, для яких вигіднішим у довгостроковій перспективі виявилося прийняття рівних і прозорих механізмів відкритої конкуренції на основі єдиних і загальних для всіх правил.

В Україні цей процес значно ускладнений наявністю високого рівня політичної корупції. Сприятливі умови для поширення цього найнебезпечнішого виду корупції створили відсутність традицій демократичної політичної культури та розвинутих інститутів громадянського суспільства, економічні проблеми, недосконалість правоохоронної системи тощо.

З огляду на те, що корупція є складним і багатоаспектним (економічним, політичним, правовим, соціальним, моральним) явищем, на неї впливає багато різних факторів. Корупція є породженням не однієї чи кількох, а цілої системи різних за характером, силою детермінуючого впливу та сфер вияву соціальних передумов та причин.

В Україні діє цілій комплекс причин поширення політичної корупції.

По–перше, політичній еліті України так і не вдалося повністю відійти від корупційних способів управління державою. Влада, владні повноваження розглядаються часто як засіб подальшого збагачення та забезпечення власної безпеки.

По–друге, не відбулося роз'єднання влади та бізнесу: влада значною мірою так і залишилася найприбутковішим бізнесом, а бізнес забезпечує доступ до ресурсів влади.

По–третє, на базовому рівні не було здійснено зміни принципів взаємодії власних інститутів у політичній, економічній, соціальній сферах, діяльності правоохоронних органів. Сталися лише певні зрушення у цьому напрямі. Було задекларовано абсолютно правильні антикорупційні заходи, але більшість із них залишилися не реалізованими до кінця через зазначені причини.

При цьому однією з основних причин поширення політичної корупції є відсутність реального контролю за інститутами публічної влади та за конкретними представниками такої влади з боку громадськості.

Найбільш корумпованими, на думку громадян, є інститути державної влади: Верховна Рада України (54,2 %), Кабінет Міністрів України (44,9 %), Державна автомобільна інспекція (57,5 %), міліція (54,2 %), суди (49 %), прокуратура (42,9%), митна і податкова служби (40,3 %). Найменш корумпованими на сьогоднішній день з–поміж державних установ громадяни вважають органи місцевого самоврядування (32,4 %) та Президента України (36,8 %)[5].

Останнє у свою чергу вказує на інститут Глави держави як на такий, що має серед громадськості найбільшу підтримку щодо ініціювання антикорупційних заходів. Зокрема 61% громадян вважає, що боротьба з корупцією є прерогативою Президента України. Водночас, лише 11% респондентів поінформовані про президентські антикорупційні ініціативи й практично невідомими широкому загалу є антикорупційні заходи, ініційовані парламентом та урядом України[6].

---

[5] *Стан* корупції в Україні: результати загальнонаціонального дослідження 2007 р // http://www.guds.gov.ua/document/69743/pace_ukr_katalog_small.pdf.

[6] Там само.

Щодо шляхів реагування на вияви корупції, то значна частина населення скептично ставиться до правових засобів захисту своїх порушених прав. Лише 20,7 % громадян вважають реальними свої звернення до правоохоронних органів та суд. Окрім того, як свідчать результати дослідження громадської думки, понад дві третини (67,6 %)[7] респондентів переконані, що органи виконавчої влади не докладають суттєвих зусиль до боротьби з корупцією, а 77 % опитаних вважають, що з 2004 р. рівень корупції залишився незмінним або зріс.[8]

Проникненню корупції саме в політичне середовище також сприяють:

- недосконалість виборчого законодавства України;
- нерозвиненість партійної системи;
- відсутність в опозиції реальних можливостей впливати на ситуацію, як наслідок − опозиційні політики розмінюють свій політичний капітал на задоволення власних економічних інтересів. Саме так відбувається плавний перехід від напівлегітимного лобізму до відвертої політичної корупції.

В Україні на антикорупційну тематику прийнято понад 70 нормативних документів, зокрема 12 законів, з яких два не набрали чинності, та 12 постанов уряду (з них одна втратила чинність)[9]. Однак аналіз виконання цих документів свідчить, що всі вони не досягли кінцевої мети – подолання корупції.

Одним з головних ініціаторів активізації боротьби з корупційною діяльністю є Президент України Віктор Ющенко. Серед виданих останнім часом нормативних актів, спрямованих на подолання в Україні цього явища, зазначимо такі укази Президента:

- Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року «Про утворення Міжвідомчої комісії Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією»;
- Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах[10];
- Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції[11];
- Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної анти-

---

[7] *Стан* корупції в Україні: результати загальнонаціонального дослідження 2007 р // http://www.guds.gov.ua/document/69743/pace_ukr_katalog_small.pdf.

[8] Там само.

[9] http://www.president.gov.ua/content/anticorruption.html.

[10] http://www.president.gov.ua/documents/7725.html.

[11] http://www.president.gov.ua/documents/7767.html.

корупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики»[12].

На відміну від країн Західної Європи, в Україні громадянське суспільство досі не стало головним учасником боротьби з корупцією. Ефективність антикорупційних акцій, організованих суб'єктами громадянського суспільства в Україні, залишається на низькому рівні: лише 11,4 % респондентів підтвердили свою обізнаність у таких заходах[13].

У політичному житті країн розвиненої демократії корупція може бути причиною відставки як окремих посадових осіб, так і цілих урядів. Світова історія має багато прикладів, коли лише оприлюднення фактів корупції або початок їх офіційного розслідування призводили до відставки урядовців та політиків.

У Кримінальному кодексі України, як і в інших нормативних актах, не існує окремої відповідальності за політичну корупцію. Між тим, політична корупція – це пряме нехтування конституційними правами та свободами людини, підрив основ державного устрою України. Політичну корупцію дуже важко виокремити з повного загалу корупційних дій. А головне, під час розслідування та судового розгляду корупційних злочинів практично ніколи не з'ясовується, чи мають ці злочини політичне підґрунтя. Так триватиме доти, доки в українському законодавстві не буде запровадять правову категорію «політична корупція». Зазначена проблема є спільною для більшості пострадянських країн, зокрема, у Російській Федерації на високому державному рівні вже неодноразово робилися заяви про **доцільність віднесення політичної корупції до категорії особливо тяжких злочинів та прирівнювати її до державної зради**[14].

Світовий досвід пропонує чимало перевірених практикою антикорупційних механізмів[15].

- *Щодо діяльності політичних партій та організації виборів.* Десятки держав Європи, Азії і навіть Африки зобов'язують свої політичні партії періодично публікувати звіти про фінансовий стан та виборчу діяльність. Наприклад, канадський Акт про вибори зобов'язує кожну партію й кандидата до якнайдетальнішої звітності перед Національним виборчим відомством про кожне джерело фінансування виборчої кампанії. Треба

[12] http://www.president.gov.ua/documents/7833.html.

[13] *Оцінка* населенням України зростання політичної корупції за останні пвіроку (березень 2007 р.) – Київський міжнародний інститут соціології // http://www.kiis.com.ua/txt.doc.12042007/press120407ukrl.doc.

[14] http://www.unian.net/ukr/news/news–253281.html.

[15] *Міщенко С.* Як відрізнити українську політичну корупцію від «кримінально–побутової»? // http://www.intellect.org.ua/index.php?lang=u&material_id=43704&theme_id=29913.

відзвітувати за кожен внесок понад 100 доларів – чеками, квитанціями, рахунками тощо. У разі порушення цих вимог кандидатові більше ніколи не дозволять балотуватися. Лише за те, що кандидат збирав гроші на вибори особисто (а не через спеціального працівника), його карають штрафом у 25 тис. доларів. А якщо кандидат перевищив ліміт виборчого фонду, то він може потрапити на п’ять років до в’язниці.

- *Щодо боротьби з парламентською політичною корупцією.* Законодавство Канади вимірює парламентську корупцію нормами кримінального та конституційного права. Хабарництво в парламенті там прирівнюють до порушення Конституції та до державної зради з терміном покарання до чотирнадцяти років. У Сполучених Штатах Америки з 1977 р. діють Кодекси етичної поведінки Сенату Конгресу та членів Палати Представників США. Фінансовий стан сенаторів і навіть кандидатів до Сенату є об’єктом найпильнішого розгляду та перевірки. Окрім офіційних заробітків сенатори також мають декларувати: борги; подарунки від приватних осіб, фірм чи іноземних урядів вартістю понад 100 доларів; сплату особистих транспортних чи інших витрат, внесену іншою особою чи організацією і навіть пригощання в ресторані з боку іншої особи тощо.

Механізми протидії політичній корупції відомі та успішно апробовані на міжнародному рівні. Це, насамперед, відкритість процесу підготовки та прийняття політичних рішень, свобода слова та незалежність засобів масової інформації, дієві засоби контролю за діяльністю владних інститутів з боку громадянського суспільства. За умов масштабної корупції акцент переноситься саме на усунення причин, а не на боротьбу з конкретними виявами. Сьогодні Україна є учасником низки антикорупційних програм, які здійснюються на міжнародному рівні.

1.2. Особливості, напрями, чинники та механізми розвитку партійної системи України

Введення 1 січня 2006 р. у дію змін до Конституції України зумовило зростання впливу політичних партій. Згідно з новими нормами, ініціатива у процесі формування уряду належить парламентській коаліції. Учасниками такої коаліції є фракції політичних партій та блоків, які сформовані за результатами виборів народних депутатів та за кількістю депутатських місць, складають більшість конституційного складу Верховної Ради України. Таким чином, є актуальною проблема формування партійної системи, яка мала б сприяти ефективному функціонуванню політичної системи країни.

Партійна система – це «сукупність усіх значних партій у країні, їхня взаємодія і (часом) виборча система та прихильності виборців, що формують її»[16]. Відповідно до такого визначення характеристики партійної системи можна поділити на дві групи. По–перше, це кількість політичних партій, які: існують у країні; представлені у вищому органі законодавчої влади (парламентські партії); мають реальну можливість брати участь у формуванні вищого органу виконавчої влади – уряду. По–друге, це характер відносин між політичними партіями. Характеристика міжпартійних відносин включає в себе ідеологічні та програмні засади, за якими партії є подібними або відрізняються одна від одної, ідеологічна дистанція, яка впливає на взаємну здатність до компромісу та утворення коаліцій.

Загалом можна назвати кілька факторів, які найбільше впливають на формування партійної системи в різних державах.

1. **Законодавство** про політичні партії, яке впливає на кількість партій та умови їх діяльності (фінансування, доступ до ЗМІ тощо).

2. **Виборча система** − сукупність правил і процедур, за допомогою яких політичні орієнтації громадян впливають на формування складу інститутів державної влади.

Виборчі системи, що використовуються в різних державах світу, поділяються на три типи: *мажоритарні*, *пропорційні та змішані*. У державах–членах ЄС найбільш поширеною є пропорційна виборча система, яка використовується у 21 країні з 27 (*змішана – у 4, мажоритарна – у 2*).

Виборча система загалом дозволяє тією чи іншою мірою обмежити кількість парламентських політичних партій. Зокрема, чим меншою є магнітуда виборчих округів (кількість мандатів, що в них розподіляється), тим більшим стає цей «знижуючий ефект»: найсильніший такий ефект має мажоритарна система відносної більшості, слабший – пропорційна. Однак, на думку дослідника, кількість великих партій все одно найбільшою мірою залежить від поділу виборців за політичними орієнтаціями[17].

3. **Наявність суспільних розмежувань.** Вплив поділу виборців за політичними уподобаннями на формування партійної системи більш детально досліджений у теорії суспільних розмежувань (С. Роккан, С. Ліпсет, А. Рьоммеле, К. Лоусон). Суспільні розмежування, за визначенням К. Лоусона, є «довготривалими структурними конфліктами, які

---

[16] *Партійна* система // Короткий оксфордський політичний словник. / За ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К.: Вид–во Соломії Павличко «Основи», 2006. – С. 485.

[17] *Сарторі Д.* Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів. – К.: АртЕк, 2001. – С. 39–40.

призводять до появи протилежних позицій, які можуть (або не можуть) бути представлені партіями»[18]. С. Ліпсет та С. Роккан виокремили чотири основних типи розмежувань у європейських суспільствах, зумовлених історичним розвитком: центр/периферія, держава/церква, місто/село та робітники/власники[19]. Саме на їх основі, на думку дослідників, сформувалися партійні системи західноєвропейських держав[20]. Причому структурування партійних систем є тим сильнішим, чим більшою мірою ці розмежування взаємно накладаються.

Подібне трактування суспільних розмежувань як виявлення конфліктів між значними елементами соціальної структури суспільства, зокрема, між класами, центром і периферією, виявилося непридатним для аналізу суспільств, які пережили процес трансформації (зокрема, посттоталітарних країн). Висока соціальна мобільність, рухливість соціальної структури сприяли розмиванню групової ідентичності та зменшенню її кореляції з політичними орієнтаціями громадян[21]. Натомість великого значення набуває ставлення громадян до самих трансформаційних процесів. Тому в даному випадку йдеться про вплив політичних розмежувань, які можна визначити як основні суперечності між великими групами громадян стосовно подальших шляхів розвитку держави.

На сучасний розвиток партійної системи України найбільший вплив мають наступні фактори.

1. Лібералізація законодавства про політичні партії

У законодавстві відсутні обмеження щодо мінімальної кількості членів політичної партії, необхідної для її реєстрації. Згідно з частиною 6 статті 11 Закону України «Про політичні партії в Україні», партія протягом шести місяців з моменту реєстрації має утворити обласні організації в більшості областей України[22]. Це сприяє формуванню великої кількості нових політичних партій. Так, за даними Міністерства юстиції України, на травень 2008 р. кількість нових партій досягла 144[23].

2. Особливості виборчої системи.

• ***Тип виборчої системи.*** На виборах народних депутатів, починаючи з 2006 року, діє пропорційна система з використанням партійних

[18] *Лоусон К.* Размежевание, партии и избиратели // Политическая наука. – 2004. – № 4. – С. 52.
[19] *Липсет С., Роккан С.* Структуры размежеваний, партийные системы и предпочтения избирателей. Предварительные замечания // Политическая наука. – 2004. – № 4. – С. 228.
[20] Там само. – С. 224.
[21] *Донова Е.В.* Социально–политические размежевания и их трансляция в политическую систему стран Центральной и Восточной Европы // Политическая наука. – 2004. – № 4. – С. 104.
[22] Про політичні партії в Україні. Закон України // zakon1.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi.
[23] Перелік політичних партій України // http://www.minjust.gov.ua/0/499.

списків. Запровадження пропорційного представництва із загороджувальним бар'єром сприяє поступовому структуруванню електорального поля, а отже – і консолідації партійної системи України.

Протягом усього періоду (з 1998 р.) дії змішаної та пропорційної систем виборів народних депутатів України кількість партій та блоків, що долали загороджувальний бар'єр у загальнонаціональному багатомандатному виборчому окрузі, постійно зменшувалася. Натомість їх сумарна частка протягом зазначеного періоду постійно зростала (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Консолідація виборців навколо парламентських політичних партій

	1998	2002	2006	2007
Кількість переможців	8	6	5	5
Загальний результат, %	65,76	75,72	77,73	88,58

Звертає на себе увагу те, що найбільш динамічне зростання визначеності виборців (майже на 11%) припадає на 2006–2007 роки. Це значною мірою пов'язується з достроковим характером виборчої кампанії, внаслідок чого набула поширення практика відмови дрібних політичних партій від участі у виборчій кампанії та підтримка ними сильніших учасників.

Так, зокрема, чотири партії взагалі не брали участь у виборчах та закликали голосувати за ПР, делегувавши до неї своїх представників як позапартійних (Республіканська партія України, Соціал–демократична партія України (об'єднана), партія «Віче» та Партія промисловців і підприємців України). Три нові партії (Українська народна партія, Громадянська партія «Пора» та партія «Вперед, Україно!») приєдналися до блоку НУ–НС, одна (Партія «Реформи і порядок») – до БЮТ.

Коротший термін виборчої кампанії 2007 р. (з огляду на позачерговість виборів) сприяв консолідації виборців навколо провідних політичних сил.

За даними Центральної виборчої комісії, у результаті позачергових виборів народних депутатів України 2007 р. парламентськими політичними силами стали Партія Регіонів (ПР), Блок Юлії Тимошенко (БЮТ), блок «Наша Україна – Народна Самооборона» (НУ–НС), Комуністична партія України (КПУ) та Блок Литвина (табл. 1.4)[24]. Чотири з них – НУ–НС, БЮТ, КПУ та ПР – самостійно чи у складі інших блоків здобували перемогу

[24] http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/w6p001

на виборах у загальнонаціональному багатомандатному окрузі протягом принаймні трьох виборчих кампаній поспіль (починаючи з 2002 року, коли ще діяла змішана виборча система).

Таблиця 1.4

Пропорція голосів виборців, поданих за політичні партії та блоки, і розподілу мандатів у Верховній Раді України VI скликання

Назва партії (блоку)	Голосів виборців, %	Кількість мандатів	Частка у Верховній Раді України, %
Партія регіонів	34,37	175	38,9
Блок Юлії Тимошенко	30,71	156	34,7
«Наша Україна – Народна самооборона»	14,15	72	16
Комуністична партія України	5,39	27	6
Блок Литвина	3,96	20	4,4

- ***Характер суб'єктів виборчого процесу***. Політичні партії мають право брати участь у виборах як самостійно, так і об'єднуючись у виборчі блоки.

Серед восьми переможців у загальнонаціональному багатомандатному виборчому окрузі 1998 р. були сім партій та один блок (причому блок Соціалістичної та Селянської партій мав чітко визначену ідеологічну основу), серед шести переможців у 2002 р. відповідно три і три, з п'яти у 2006 р. три і два, з п'яти у 2007 р. два і три (табл. 1.5).

Таблиця 1.5

Порівняльний аналіз пропорцій представництва політичних партій і блоків у Верховній Раді України

		1998	2002	2006	2007
Партії	Кількість	7	3	3	2
	%	87,5	50	60	40
	Обрано деп.	196	98	240	202
	Деп. манд., %	81,1	43,6	53,3	44,9
Блоки	Кількість	1	3	2	3
	%	12,5	50	40	60
	Деп. мандатів	29	127	210	248
	Деп. манд., %	12,9	56,4	46,7	55,1

Загалом збереження виборчих блоків як суб'єктів виборчого процесу має наступні наслідки для розвитку партійної системи України.

- Зростання реальної кількості парламентських політичних партій у Верховній Раді України. У Верховній Раді України VI скликання представлені п’ять політичних сил, які сформували свої депутатські фракції. Однак на позачергових виборах народних депутатів 2007 р. Блок Литвина був утворений двома партіями, БЮТ – трьома, а НУ–НС – дев’ятьма. Таким чином, завдяки збереженню інституту виборчих блоків до Верховної Ради України VI скликання пройшли представники 16 політичних партій (*у Верховній Раді V скликання було представлено лише 14 партій*).

Велика кількість парламентських політичних партій загострює конкуренцію між ними, наслідком чого ускладнюється формування парламентської більшості й стабільного уряду і, як результат, – регулярні політичні кризи. Зокрема, внаслідок постійного висловлення парламентських вотумів недовіри урядам, традиційною стала практика позачергових парламентських виборів в Італії.

- Сприяння консервації персоніфікованого характеру політичних відносин. Саме виборчі блоки найчастіше вживають у своїх назвах імена власних політичних лідерів (зокрема, БЮТ та Блок Литвина).

Найбільш характерною така тенденція є для рівня місцевих органів влади. Так, у 2006 році виборчі блоки, в основу назв яких було покладено імена місцевих політичних лідерів, змогли забезпечити собі представництво в міських радах Києва («Блок Віталія Кличка», «Блок Леоніда Черновецького»), Миколаєва («Миколаїв – за Володимира Чайку»), Харкова («Блок Володимира Шумілкіна»), Хмельницького («Рідне місто – Коліщак»), а також до Волинської обласної ради («Блок Бориса Климчука «Рідна Волинь»).

- Нижчий рівень стабільності партійної системи. Цей наслідок логічно випливає з двох попередніх. По–перше, склад виборчих блоків не обов’язково зберігатиметься між електоральними циклами. Так, у 2007 р. порівняно з 2006 р. зі складу блоку «Наша Україна» вийшли дві політичні партії й приєдналися п’ять нових, Блок Литвина залишили два попередніх співзасновники й додався один новий, до БЮТ влилася одна нова партія. По–друге, іменні партії та блоки завжди ризикують прожити політичний цикл разом зі своїм політичним лідером – від посилення до занепаду.

3. Політичні розмежування.

Однією з характерних рис трансформації українського суспільства є незавершеність процесу формування української політичної нації. Цей чинник зумовлює збереження поляризації українських громадян стосовно розвитку етнополітичної ситуації та визначення місця держави в системі

світоустрою та, як наслідок, − завелику увагу до відповідних проблем політичних партій. Зокрема, **серед ознак, за якими ідентифікуються провідні політичні сили, є наступні.**

• *Гуманітарна політика* (функціонування мов в Україні, відродження історичної пам'яті українського народу, формування помісної православної церкви тощо). Розширення функціонування української мови, національних церков та відродження історичної пам'яті українського народу на основі національного самоствердження відстоює насамперед НУ–НС, меншою мірою − БЮТ. Партія регіонів і КПУ віддають перевагу фіксації в тій чи іншій формі офіційного статусу російської мови, підтримці Української Православної Церкви в єдності з Московським Патріархатом та консервації в масовій свідомості окремих радянських історичних міфів.

• *Зовнішня політика та воєнна безпека* (зокрема, темпи інтеграції України до Європейського Союзу, вступ до НАТО чи збереження позаблокового статусу, ступінь участі в інтеграційних проектах на території СНД). НУ–НС та БЮТ у зовнішній політиці на основі принципу державного суверенітету віддають стратегічну перевагу інтеграції України до міжнародної системи економічних відносин та до тих міждержавних об'єднань, які не включають Російську Федерацію (Європейський Союз, НАТО, ГУАМ). Їхні опоненти навпаки пріоритетними для співпраці вважають міжнародні структури за домінуючою роллю Росії (СНД, Єдиний економічний простір) і більш стримано ставляться до перспектив участі України в альтернативних об'єднаннях.

• *Форма правління, компетенція гілок влади.* Наріжним каменем тут є те, якому суб'єктові – Главі держави чи парламентській коаліції – має належати ініціатива у формуванні вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. Ставлення політичних сил до еволюції форми державного правління значною мірою залежить від розстановки сил у вищих органах державної влади. Так, НУ–НС, яка підтримує Президента України В. А. Ющенка, намагається зберегти максимальний вплив Глави держави на формування та функціонування Кабінету Міністрів України. ПР та КПУ, які не контролюють президентську посаду, намагаються закріпити функцію формування всього складу уряду за коаліцією. Позиція БЮТ, залежно від його правлячого чи опозиційного статусу, неодноразово зазнавала змін.

Поляризація за ознакою приналежності до «помаранчевого» чи «біло–блакитного» табору чітко відображається у поглядах виборців на те, до

якої коаліції має входити політична сила, якій вони віддають перевагу. Так, за результатами опитування, проведеного у вересні Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, громадяни підтримували створення коаліції або в складі НУ–НС і БЮТ (30,6 %), або у складі Партії регіонів та КПУ (28,5 %). Усі варіанти «широкої» коаліції, до якої увійшли б політичні сили з обох таборів, у сукупності підтримували лише 15,6 % опитаних[25]. Серед усього українського населення варіант коаліції між двома найбільшими політичними силами – ПР та БЮТ – здобув найменше прихильників (лише 7,5 %).

Водночас 28 % громадян, опитаних у червні–липні 2007 р. Фондом «Демократичні ініціативи», заявили, що важливим мотивом голосування за ту чи іншу партію (блок) є недопущення приходу до влади політичних сил з іншого табору. Для порівняння: серед інших важливих чинників громадяни зазначали близькість виборчої програми партії або блоку (41 %) та симпатії до лідерів (28 %)[26].

Яскравий приклад продемонструвала у цьому зв’язку Соціалістична партія України. Участь СПУ в коаліції з ПР та КПУ, всупереч обіцянкам про збереження союзницьких стосунків з БЮТ та «Нашою Україною», швидше за все і причинила її цілковиту поразку на позачергових виборах, причому в центральних областях її результат зменшився у 4–5 разів.

Слід також зауважити, що політичні сили, які належать до одного з двох окреслених таборів, здобули на виборах 2007 р. перші чотири місця за уподобаннями виборців – це майже 85 % голосів та понад 95 % місць у парламенті.

4. Соціокультурні та міжрегіональні відмінності.

Відмінності в політичних орієнтаціях за основними напрямами позиціонування політичних партій та блоків зумовили формування соціальної бази українських політичних партій.

Різниця в політичних уподобаннях зокрема спостерігається залежно від ідентифікації громадян з рідною мовою. Підтримка НУНС серед україномовних громадян утричі вища, ніж серед російськомовних, а БЮТ – удвічі. Російськомовні ж громадяни схильні підтримувати ПР утричі більше, ніж україномовні, КПУ – у 2,5 разу (табл. 1.6).

[25] *2007 рік:* суспільно–політичні проблеми в Україні у дзеркалі громадської думки // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 10. – С. 7.

[26] *Парламентські вибори*–2007 в Україні: кого і чому обирають виборці? // www.dif.org.ua/ua/archive.vis.

Таблиця 1.6

Залежність електоральних орієнтацій від ознаки «рідна мова»[27]

Мовна ознака	Партія регіонів	БЮТ	НУ–НС	КПУ	Блок Литвина
Українська	18,3	26,1	22,1	2,7	1,5
Російська	54,5	6,4	4,1	7,1	1,2
І українська, і російська	40,5	12,7	7,0	6,2	2,1
Усі опитані	32,4	18,0	14,0	4,6	1,6

Особливістю партійної системи України стало домінування тих чи інших таборів на території різних адміністративно–територіальних одиниць. Зокрема, за результатами виборів народних депутатів 2007 р. БЮТ та НУ–НС сумарно випередили ПР і КПУ в Івано–Франківській та Тернопільській областях – у 23 рази, у Львівській – майже в 17 разів. Натомість у Донецькій області сумарний результат ПР та КПУ був у 14 разів більший, ніж спільний здобуток БЮТ та НУ–НС, у Луганській – у 12 разів, у місті Севастополі – у 10, в Автономній Республіці Крим – у 4,5 разу тощо.

За підрахунками експертів Центру імені Олександра Разумкова, 84 % виборців НУ–НС та 79 % БЮТ проживають в областях Заходу та Центру України. Натомість 80 % електорату ПР та близько двох третин – КПУ зосереджені на Сході та Півдні.[28] Коливання цього показника між політичними силами є найбільшим порівняно з іншими соціально–демографічними характеристиками.

На другому місці знаходиться диференціація електорату за типом поселень (міст і сіл), що можна вважати наслідком відповідних пропорцій міського і сільського населення в базових регіонах: так, вища частка сільського населення в електораті БЮТ і НУ–НС співвідноситься із аграрним характером Заходу та Центру України, а вища частка городян серед прихильників ПР і КПУ – високим рівнем урбанізації Півдня та Сходу. Набагато меншою є поляризація виборців за віком (крім КПУ, половина виборців якої досягли 60 років), статтю та рівнем освіти[29].

Викладене дозволяє певним чином проаналізувати потенціал подальшого переформатування партійної системи України. Зокрема, головною небезпекою є те, що політичні табори мають абсолютно диспропорційну

---

[27] *Формування* спільної ідентичності громадян України. (Аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 9. – С. 24.

[28] *Міщенко М.* Парламентські вибори–2007: Соціально–демографічні виміри електорату провідних політичних сил // Національна безпека і оборона. – 2007. – №10. – С. 13.

[29] Там само.

підтримку в різних областях України. Зазначена ситуація має негативні наслідки для формування української політичної нації.

Визначимо також й інші актуальні **передумови трансформації сучасної партійної системи України.**

1. **Розчарування виборців** у політичних партіях. У вересні 2007 р. не довіряли політичним партіям 74,4 % прихильників Партії регіонів, 67,4 % – БЮТ та 66,1 % – НУ–НС[30].

2. **Велика частка громадян, що не ідентифікують себе із двома наявними політичними таборами**. У грудні 2007 року кількість виборців, які ототожнювали себе з «помаранчевими» силами (БЮТ і НУ–НС), становила 32,7 %, частка прихильників «біло–блакитного» табору − 26,1 %, однак при цьому найбільшою була частка виборців, які чітко не ідентифікували себе з жодним політичним табором – 38 %[31].

3. **Зростання суспільного попиту на «третю силу».** Яскравим підтвердженням цьому є проходження до Верховної Ради України у 2007 році Блоку Литвина, що позиціонував себе як нейтральний стосовно двох таборів, а також успіх позапарламентських виборчих блоків на виборах до Київради у травні 2008 р. на тлі відносного програшу традиційних парламентських партій.

Отже, подальше переформатування партійної системи України може відбуватися за наступними напрямами:

а) зосередження уваги існуючих політичних сил на інших (ніж зазначені вище) лініях політичних розмежувань;

б) виникнення нових політичних сил у межах діючих ліній політичних розмежувань;

в) формування нових впливових політичних партій (*які не ідентифікуватимуть себе з «помаранчевими» чи «біло–блакитними»*), основна полеміка між якими відбуватиметься навколо питань соціально–економічного розвитку.

Головною небезпекою збереження домінування нинішніх розмежувань є диспропорційна підтримка політичних таборів у різних регіонах України. Тому результати виборів, формування на їхній основі уряду та ухвалення тих чи інших засад державної політики може сприйматися значною частиною суспільства як «перемога» чи «поразка» певних територіальних спільнот. Це може сприяти зростанню в більш віддаленій перспективі сепаратистських настроїв.

---

[30] *2007 рік:* суспільно–політичні проблеми в Україні у дзеркалі громадської думки // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 10. – С. 5.

[31] Там само. – С. 6.

Перша ознака нової актуалізації соціально–економічного поділу суспільства виявилася у 2006 р. у зв'язку з чітким розшаруванням «помаранчевого» блоку на прихильників НС–НУ та БЮТ. НС–НУ віддавала перевагу ліберальнішому варіантові розвитку української економіки, тоді як БЮТ відстоював сильну систему соціального забезпечення та необхідність державного втручання в економічні відносини. Серед «біло–блакитного» електорату цей поділ поки що не актуалізований, про що свідчить беззаперечне лідерство в ньому ПР.

Напрям подальшого розвитку партійної системи України залежить від того, наскільки вдалим виявиться позиціонування сьогоднішніх провідних політичних сил навколо соціально–економічних ліній політичного розмежування під час наступних виборчих кампаній, або наскільки нові політичні сили спроможні будуть скористатися падінням довіри до вже існуючих політичних сил та забезпечити собі парламентське представництво.

Тенденція щодо таких змін є досить неоднозначою. Під час виборчих кампаній 2006 р. та особливо 2007 р. окремі політичні сили (насамперед БЮТ і НУ–НС) намагалися уникати гуманітарної та зовнішньополітичної проблематики. Аналогічна спроба ПР, зроблена на початку виборчої кампанії 2007 року, виявилася невдалою й призвела до втрати нею частини потенційних виборців. Тому ПР була змушена наприкінці виборчої кампанії повернутися до оригінальних програмних засад. Зокрема, найбільші акції протесту вже опозиційних ПР і КПУ у 2008 р. спрямовувалися не проти соціально–економічної політики уряду, а проти приєднання України до НАТО, розширення функціонування української мови за рахунок російської та нової інтерпретації окремих проблем національної історії (*зокрема, діяльності УПА, увічнення пам'яті окремих історичних діячів тощо*).

Аналіз особливостей розвитку сучасної партійної системи України дозволяє зробити висновок про те, що в найближчій часовій перспективі **політика держави стосовно розвитку політичних партій має спрямовуватися на реформування виборчої системи у напрямку її демократизації, що, насамперед, потребує впровадження наступних змін.**

1. Диференціація загороджувального бар'єру.

В Україні має бути збережений чинний виборчий бар'єр для політичних партій. Сьогодні навіть у сусідній Польщі, де міжрегіональні відмінності в політичних орієнтаціях не є критичними, обговорюється питання знижен-

ня порогу для партій до 3 % з метою запобігання монополізації політичного простору двома–трьома найбільшими політичними силами[32].

Виборчий бар'єр для виборчого блоку має дорівнювати 3 % помноженим на кількість партій–засновниць.

Подібна практика давно використовується в європейських країнах. Загалом у державах, де дозволяється утворення виборчих блоків, загороджувальний бар'єр для них є зазвичай вищим, ніж для партій, які беруть самостійну участь у виборах (табл. 1.7).

Таблиця 1.7

Аналіз практики використання загороджувального бар'єру для політичних партій та блоків

Країна	Загороджувальний бар'єр, %	
	для партій	для виборчих блоків
Італія	4	10
Польща	5	8
Україна	**3**	**3**
Угорщина	5	10
Чехія	5	2 п. – 10%, 3 п. – 15%, більше – 20%.

Практика застосування диференціації загороджувальних бар'єрів для партій і блоків особливо виправдала себе в Угорщині, партійно–політична система якої, за визначенням експертів, є доволі збалансованою та стабільною[33]. За весь період новітнього демократичного розвитку (з 1990 р.) тут не відбулося жодних позачергових парламентських виборів, а перелік парламентських партій в Угорщині є практично постійним.

2. Запровадження регіональних виборчих списків.

Територія України поділяється на багатомандатні виборчі округи. Магнітуда кожного такого округу (кількість мандатів, що розподіляються) становить приблизно 25 мандатів. При цьому регіональні виборчі списки політичної партії або блоку складаються лише з осіб, які постійно проживають на території відповідного округу.

Зауважимо, що система загальнонаціональних виборчих списків використовується лише в тих європейських країнах, які є невеликими за розміром та кількістю населення (Албанія, Молдова).

---

[32] *Дослідження* найбільш поширених у світі пропорційних виборчих систем і перспектив їх запровадження у національне державотворення та правотворення. Аналітична доповідь / За заг. ред. О.А. Фісуна – К.: НІСД, 2007. – С. 76.

[33] *Донова Е.В.* Социально–политические размежевания и их трансляция в политическую систему стран Центральной и Восточной Европы // Политическая наука. – 2004. – № 4. – С. 105.

3. Удосконалення системи фінансування політичних партій, зокрема таким чином.

- **Посилення контролю** за спонсорським (недержавним) фінансуванням партій та блоків, які пройшли до парламенту, а також запровадження форми їхньої звітності за використання недержавних джерел фінансових надходжень.
- Запровадження **лімітування витрат** політичних партій, пов'язаних з їхньою участю у виборах. У даному випадку доречно звернутися до польського досвіду лімітування партійних витрат. Згідно з нормами польського законодавства, частка витрат партії на виборчу кампанію не може перевищувати 8% від загального ліміту для її фінансування[34].
- Введення **ліміту часу на передвиборчу рекламу** і контроль за додержанням мас–медіа принципу рівних можливостей для всіх заявлених сил проводити агітацію.
- Тимчасове (*під час проведення виборчої агітації*) **субсидіювання** державою незалежних від партій політичних видань. Така система застосовується, зокрема, у Швеції[35]. У такий спосіб вони мали б змогу висвітлювати позицію всіх без винятку політичних сил.

1.3. Ідеологічні та інституційні трансформації політичних партій

Одним з потенційних чинників розвитку партійної системи України є поступ ідеологічного та структурного розвитку політичних партій. Актуальною проблемою для них залишається пошук адекватних вимогам часу моделей внутрішньої організації та діяльності, зорієнтованих на довгострокове існування та прагнення сформувати стійку базу електоральної підтримки.

Партійна ідеологія – це система певних суспільнозначущих цінностей, образів. Партія або самостійно творить таку систему, або декларує свою прихильність до вже існуючої. Наявність цієї системи як засобу самоідентифікації, інструменту протиставлення себе іншим партіям – політичним конкурентам, для політично активної організації, яка розглядає своє існування у тривалій перспективі, є обов'язковою. Си-

---

[34] *Дослідження* найбільш поширених у світі пропорційних виборчих систем і перспектив їх запровадження у національне державотворення та правотворення. Аналітична доповідь / За заг. ред. О.А.Фісуна – К.: НІСД, 2007. – С. 76.

[35] *Якість* виборів: Україна у вимірі міжнародних демократичних стандартів // Парламент. – 2007. – № 2. – С. 33.

стема цінностей розглядається також як механізм формування простору своєї електоральної підтримки (інтеграційна функція). Необхідно зауважити, що особливістю України є той факт, що саме лідер партії або блоку є в носєм проголошених політичною силою цінностей, їх ідеалізованим втіленням.

Протягом останніх трьох років партійне поле України зазнало суттєвих змін. До виборів Президента України у 2004 р. активно діяли кілька так званих «нішових» партій («лівого» та «правого» спрямування) і чимало ідеологічно слабо виявлених «центристських» партій. Їдеться передусім про Комуністичну партію України та, сформовану у 1991 р. Соціалістичну партію України, яким протистояли партії націонал–демократичного спрямування − «праві»: Народний Рух України, Українська народна партія, Конгрес українських націоналістів та інші. Проте більшість українських партій того періоду заявляла про себе як про центристські організації і, фактично, не мала свого, відмінного в ідеологічній площині «політичного обличчя» (Виборчий блок партій «Трудова Україна», Народна партія, Народно–демократична партія тощо). Набагато суттєвішим виявився розподіл за принципом «партії–влади» та «партії–опозиції». Крім того, більшість політичних партій та блоків попереднього періоду можна охарактеризувати як виключно виборчі проекти.

Сучасні провідні політичні партії та блоки досить швидко еволюціонували у сили, які претендують на масовість та популярність у загальнонаціональному масштабі, здійснюють самостійну політичну діяльність, виборюють можливість брати участь або навіть самостійно формувати парламентську коаліцію та уряд. Загострення політичної конкуренції зумовило формування партіями та блоками власного «політичного обличчя», відмінного від «політичного обличчя» опонентів. Причому, якщо раніше під цим визначенням можна було розуміти фактично тільки персональні особливості лідерського складу політичної сили, − то гостре політичне протистояння та проведення позачергових парламентських виборів 2007 р. змусили партії та блоки звернути більшу увагу на розробку власних передвиборчих програм та спричинили ідеологічні пошуки.

Проте необхідно враховувати, що процеси ідеологічного оформлення провідних українських політичних сил тільки розпочалися і тривають паралельно із обумовленими внутрішніми та зовнішніми чинниками спрямуванням деяких із них до перетворення на т.зв. «масові» партії та партії «виборців» (табл. 1.8).

Таблиця 1.8

Ознаки партій масового та виборчого типів[36]

Масова партія	Партія виборців
Головний партійний апарат, партійна бюрократія виконує політико–адміністративні функції	Центральна роль належить професійній еліті, експертам
Організація базується на фіксованому членстві й характеризується сильними вертикальними зв'язками	Організація зі слабкими вертикальними зв'язками
Звертається до електорату, використовуючи певну ідеологію (електорат приналежності)	Звертається до електорату через звернення до його поглядів (електорат думки)
Домінують лідери, обрані на основі внутрішньопартійних процедур. Існує сильне колегіальне керівництво.	Домінують представники партії, які виконують публічні функції. Явище персоналізації виборчого звернення
Джерелом фінансування є членські внески та дотації від зацікавлених організацій	Джерелом фінансування є публічні фонди та дотації «зовнішніх» груп інтересів
Партія робить акцент на ідеології	Партія зосереджує увагу на розв'язанні певних проблем
Модель кар'єри − ріст через основні етапи в межах партійної структури	Модель кар'єри − раптова поява серед партійної еліти, що може бути результатом зростання значення конкретної групи інтересу

Концептуальну платформу політичної ідеології становлять поняття справедливості, свободи та солідарності. Зазначені три категорії притаманні, зокрема, програмам Блоку Юлії Тимошенко, партії Народний Союз «Наша Україна» і Партії Регіонів.

У сучасній Україні цілісні ідеології політичних партій ще не стали визначальним чинником виборчої поведінки громадян, а передвиборні програми часто відрізняються від власне партійних. Тому процес ідеологічної самоідентифікації українських політичних партій ще далекий від свого завершення. Аналіз змісту програм, заяв лідерів та особливості урядування трьох основних політичних сил (БЮТ, НСНУ та ПР) в Україні протягом останніх 3–х років (відповідно − уряди Ю. В. Тимошенко, Ю. В. Єханурова та В. Ф. Януковича) дозволяють визначити лише окремі ознаки ідеологічного тяжіння:

- *НСНУ − до лібералізму*, із акцентуванням уваги на необхідності забезпечення вільної конкуренції, мінімізації втручання держави в бізнес та

[36] *Panebianco A.* Political Parties: Organization and Power. – Cambridge, 1988. – P. 264. // Романюк А., Швед Ю. Партії та електоральна політика. – Львів: ЦПД – «Астролябія», 2005. – С. 65.

економіку, відкритості влади і суспільства. Особливий наголос при цьому робиться на орієнтації влади на моральні якості громадян, їх гуманітарний розвиток та утвердження принципів справедливості[37].

- *ПР − до консерватизму*, з орієнтацією на забезпечення стабільного розвитку індустріальних відносин; протидією кардинальному реформуванню та перебудові суспільства революційними методами, оскільки вважають їх неприродними і такими, що дестабілізують ситуацію. Зокрема свобода поєднується з непротидією існуючому законодавству, повагою до владних інститутів. Зазвичай консерватори захищають привілейоване положення еліт[38].
- *БЮТ − до соціал–демократії*, будівництва соціально справедливого суспільства шляхом реформування та покращення капіталізму; створення соціально орієнтованої економіки (як противаги ідеї абсолютизованого вільного ринку лібералів); створення потужного державного сектору в економіці, націоналізацію стратегічно важливих підприємств (особливо у нафтопереробній промисловості та енергетиці), скорочення розриву між бідними та багатими через підтримку малозабезпечених та будівництво ефективної системи соціального забезпечення[39].

Додатковим підтвердженням наявності цих ідеологічних спрямувань політичних сил є оцінки опонентів та експертів. Так, НСНУ все частіше характеризується як право–ліберальна або ліберально–консервативна політична сила[40]. Сама ПР оцінюється політиками та експертами як консервативна[41]. Хоча, звісно, ідеться лише про перші ознаки подібного розподілу, який відбувається паралельно з іншим процесом − прагненням партій набути популярність у загальнонаціональному масштабі, що ставить свої вимоги до політичних програм.

Водночас, широке використання популізму учасниками виборчих кампаній 2006 р. та 2007 р. не є, як це іноді зазначається експертами, ознакою деідеологізації українських політичних партій та блоків. Популізм – це не ідеологія, чи її замінник, а лише засіб досягнення мети, метод маніпуляції свідомістю широких мас населення через апеляцію до їх емоційних станів. Тому технології популізму, через свою

---

[37] *Програма* політичної партії «Народний Союз Наша Україна» // http://www.razom.lviv.ua/docs/programa.doc.
[38] *Програма* партії // http://www.partyofregions.org.ua/meet/program.
[39] *Програмні* засади партії // http://www.byut.com.ua/ukr/about_a_party/foundations.
[40] *Карасьов В.* Стратегія і тактика – це вміння знайти свою вигідну позицію, вирішити питання своєї конкурентноздатності // http://www.igls.com.ua/analytics/2311/; *Костенко:* Альпінізм мені допомагає в політиці // http://www.bbc.co.uk/ukrainian/indepth/story/2005/10/051030_kostenko_trascribed.shtml.
[41] http://evrazia.info/modules.php?name=News&file=article&sid=3836.

ефективність й надалі активно використовуватимуться різноманітними політичними силами.

Показово, що до Верховної Ради України VI–го скликання потрапила тільки одна класична «ідеологічна» політична сила − Комуністична партія України. Усі інші основні учасники парламентсько–політичного процесу офіційно не відносять себе до жодного традиційного для демократичних країн ідеологічного спрямування. Вийнятком є БЮТ, який своєю офіційною ідеологією проголосив солідаризм. Але спроби БЮТ налагодити зв'язок спочатку з Соцінтерном, а пізніше − з Європейською народною партією лише засвідчили, що процес самовизначення цієї політичної сили ще не завершено.

Проте з цього не слід робити висновок про наявність сьогодні в Україні кризи ідеологій. Особливо якщо порівнювати сучасний етап партійного життя з попереднім періодом − до 2004 р. Вочевидь йдеться скоріше про кризу так званих «нішових» партій старого зразка, орієнтованих на конкретну групу виборців, як правило, за соціальною, національною чи регіональною ознакою. Зазвичай такі партії на загальнонаціональних виборах не набирають більше 3–6 % голосів, що в умовах функціонування нової політико–владної моделі та передбаченої Конституцією України схеми формування парламентської коаліції не дає цим партіям бажаного результату.

Певну своєрідність сучасному українському політичному простору додає і той факт, що з трьох найбільших парламентських сил дві є блоковими утвореннями. Якщо орієнтуватися на заявлену ідеологію партій–учасниць − ці блоки повинні відрізнятися внутрішньою ідеологічною строкатістю. Водночас не можна переконливо стверджувати, що ідеологічно ці складові блоків конфлуктують одна з одною. Вочевидь, проблема криється у самовизначенні партій–учасниць блоків, оскільки самі блоки − особливо БЮТ − сьогодні є ідеологічно цілісними.

Основними чинниками впливу на ідеологічну орієнтацію політичних партій та блоків України сьогодні є: персональний лідерський склад партії або блоку; існуючі взаємозв'язки з фінансово–промисловими групами; історичний фактор (ставлення та участь у Помаранчевій революції) та регіональний фактор.

Негативною рисою сучасного політичного процесу є те, що деякі політичні сили вже другу виборчу кампанію використовують набуту під час Помаранчевої революції «інерцію розколу». Очевидно, що така позиція звужує їх електоральну базу. Позитивно цей «історичний» аспект зміг ви-

користати лише БЮТ, оскільки Ю. В. Тимошенко вдало поєднала свою приналежність до «помаранчевого табору» із популяризацією заявленої блоком ідеології солідаризму.

Важливо зауважити, що зміцнення саме регіональної підтримки й використання «інерції розколу» як дієвої технології цілеспрямовано задіяні окремими партіями попри задекларовані ними настанови на консолідацію України та претензії на загальнонаціональний статус.

Одним з основних наслідків продовження використання регіонального фактору та фактору «інерції розколу» є неприйняття громадянами у загальнонаціональному масштабі будь–якої з можливих нині конфігурацій парламентської коаліції. Тобто, існують певні частини суспільства, які негативно ставляться до факту формування «помаранчевої» коаліції. Інші значні групи населення в свій час не підтримали створення «антикризової» коаліції. Вагома частина електорату не готова підтримати перспективу створення «широкої» коаліції.

Крім того, проходження до місцевих рад представників непарламентських партій значно ускладнило можливість побудови «вертикальної коаліцій» (у радах різного рівня). Варіанти коаліцій на місцях значною мірою виявилися залежними від регіональних інтересів, деідеологізованими та вкрай прагматичними. Ця особливість не сприяє дотриманню партіями принципів політичної відповідальності перед виборцями та знижує ефективність системи політичного управління, оскільки розриває «вертикальний» зв’язок політичних сил коаліційної більшості та її місцевих представництв.

Серед позитивних тенденцій останнього періоду ідеологічних пошуків (після 2006 р.) виділимо вже згадану тенденцію партій/блоків до зміни у ставленні до власних передвиборчих програм. Якщо у 2006 р. політичні сили відзначалися практично зневажливим ставленням до формування своїх виборчих програм, які створювалися під уже існуючі єлекторальні проекти і мали другорядне значення, то у 2007 р. провідні політичні сили (особливо БЮТ та НУ–НС) активно популяризували власні проекти проведення соціально–економічних і політичних реформ, зробивши їх складовою своєї передвиборчої агітації.

На думку М. Дюверже: «У природі організації сучасних політичних партій їх сутність розкривається набагато більш повно, ніж в їх програмах»[42]. Тому актуальним стає аналіз процесів інституційного розвитку політичних партій України.

[42] *Дюверже М.* Политические партии. – М.: Академический Проект, 2000. – С. 18.

Політичні сили, які домоглися представництва у Верховній Раді України, демонструють тенденцію до внутрішньої трансформації та розширення організаційної мережі. Вагомим фактором впливу в даному процесі популярність лідера партії або блоку, спроможного провести свою політичну силу до парламенту та місцевих рад. Упровадження виборів до місцевих рад також за партійними списками (окрім сільських та селищних рад) призвело до різкого збільшення та активізації місцевих осередків провідних політичних сил, що суттєво відрізняє їх від партій попереднього періоду.

Але фактор надмірної персоніфікації політичного життя в Україні створює і створюватиме у майбутньому певні обмеження для подальшого розвитку партійних організацій. Мало задіяним залишається інший рівень формування популярності партійної організації − місцевий (популярність серед виборців місцевих партійних лідерів, підтримка регіональних партійних організацій). Крім того, залежність партій та блоків від популярності та політичної активності свого лідера, у разі втрати такої, швидше за все, може призвести до їх розпаду.

Другим фактором, який на сучасному етапі ускладнює подальший розвиток партійно–політичної системи в Україні, є різке зменшення кількості політичних суб’єктів (партій та блоків), які формують фракції у Верховній Раді України (з 11 до 5), що, з одного боку, сприяло ефективнішій реалізації принципів політичної відповідальності, з другого, − спричинило підвищення рівня конфліктності української політики. Це, у свою чергу, спонукало до фактичного перетворення провідних партій у жорстко централізовані «олігархічні» структури − вимушений і ситуативний крок, здійснений з метою концентрації в руках партійного керівництва усіх наявних у політичних сил ресурсів та отримання можливості більш оперативно й ефективно вирішувати питання, що постають у перебігу гострої конкурентної боротьби як під час проведення виборчих кампаній, так і під час роботи у Верховній Раді України. Тому партійне керівництво зазвичай не зацікавлене у формуванні внутрішньопартійної демократії, оскільки це може ускладнювати процеси керування партією та прийняття рішень. Показовим фактом стало призначення XI з’їздом Партії регіонів В. Ф. Януковича одразу на дві вищі партійні посади − голови політради та голови президії політради, що призвело до ще більшої концентрації влади над партією в руках однієї людини.

Незважаючи на те, що сучасні принципи внутрішньопартійної демократії часто не сприймаються самими партіями, **слабка комунікація все-**

редині партійної структури стає бар'єром для її подальшого розвитку. Відсутність ініціативи та мотивації у первинних партійних осередках та, як наслідок, їх дистанціювання може, врешті решт, призвести до виникнення внутрішньої кризи всередині будь–якої з провідних вітчизняних партій. Деякі ознаки такої кризи вже сьогодні спостерігаються, зокрема, у ПР (наприклад − проблеми із організацією проведення ІІ з'їзду у Сєвєродонецьку).

Вирішальне значення для формування ефективної структури партії має диференціація внутрішньо–організаціних підсистем[43], − територіальних представництв та функціональних підрозділів партії, утворення фракцій всередині партії, − що впливає на активність членів партії та її осередків. Важливим є також упровадження процедури таємного голосування під час виборів до керівних партійних органів та висуванні кандидатів у депутати.

Серед основних організаційних недоліків, притаманних вітчизняним політичним партіям на сучасному етапі розвитку політичної системи, є: непрозорість фінансування; значна залежність від бізнесу; порушення принципів демократії в організації внутріпартійного життя та під час прийняття партійних рішень; залежність партії від її фракції у Верховній Раді України, а не навпаки; фактична неможливість партійного контролю за діяльністю її фракцій у Верховній Раді України та місцевих радах; регіоналізм; низький рівень політичної відповідальності за власну партійну діяльність та дії депутатів місцевих рад; засилля на регіональному рівні партійного представництва місцевої бізнес еліти, яка витісняє та замінює собою місцевий партійний актив; низький рівень внутріпартійної конкуренції та, як наслідок, кадрової ротації тощо.

Вагомим фактором, який ускладнює подальший розвиток політичних партій в Україні, є поширення практики створення виборчих блоків. Причини їх виникнення різноманітні, найчастіше вони зумовлені відсутністю у партій власної широкої активної регіональної мережі та необхідних кадрових і матеріальних ресурсів, що не дозволило б таким політичним силам діяти у виборчій кампанії і, згодом, у парламенті − індивідуально (наприклад, «Блок Литвина», учасники виборчої кампанії 2007 р. − Блок «Всеукраїнська громада», «Виборчий блок Людмили Супрун − Український регіональний актив»).

---

[43] *Нідермайєр О.* Внутіршньопартійна демократія // Політичні партії в демократичному суспільстві. – К.: Konrad–Adenauer–Stiftung, 1997. – С. 37.

Мотивація існування «Блоку Юлії Тимошенко» вочевидь лишається перш за все «брендовою». На міжпартійному з'їзді БЮТ, який відбувся 5–го серпня 2007 р., з 270 делегатів 210 були від Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» і лише по 30 − від партій «Реформи і порядок» (ПРП) та Української соціал–демократичної партії (УСДП). У затвердженому з'їздом списку кандидатів у народні депутати 350 місць належало «Батьківщині» та по 50 ПРП та УСДП. У Верховній Раді України зі 156 мандатів члени «Батьківщини» отримали 113, лише 8 − УСДП та 9 − ПРП (ще 26 депутатів є безпартійними).

Успішне просування саме БЮТ на чолі з Ю. В. Тимошенко протягом 5 років зміцнило партію «Батьківщина», яка на початку створення блоку була ще досить організаційно слабкою й малочисельною. Сьогодні структура БЮТ є, фактично, структурою партії «Батьківщина». Тому, можна припустити, що шанси БЮТ на перетворення в партію, у разі збереження популярності її лідерки, виглядають найбільш імовірними з усіх інших блокових утворень, що, безперечно, сприятиме подальшому посиленню цієї політичної сили.

Перспективи створення єдиної партії на основі блоку «Наша Україна – Народна самооборона» є більш суперечливими.

У цілому, тенденцію політичних сил до блокоутворення варто розглядати як своєрідний перехідний атавізм сучасного стану української політичної системи. **Основною причиною формування в Україні блоків є слабкість партійних організацій.**

У найближчому майбутньому головною метою подальшого розвитку політичних партій стане їх намагання перетворитися в масові, або «народні» партії (цей шлях еволюції пройшла більшість провідних європейських партій, зокрема, доцільно згадати про німецькі партії ХДС та СДПН). Не дивлячись на те, що «народні» партії прагнуть представляти інтереси найширших верств населення, вони не є ідеологічно «розмитими» і можуть тяжити до правих, лівих, лібералів, консерваторів, акцентуючи на тих чи інших пунктах своєї програми та діяльності.

В Україні необхідність створення «народних» та «масових» партій набуває особливого значення у контексті повноцінного впровадження принципів представницької демократії. Партія, яка претендує на широкі представницькі повноваження, за визначенням не може мати становий чи регіональний характер.

Отже, **серед основних завдань, на шляху трансформації політичних партій у партії «народні», є наступні.**

- Розробка власної ідеології.
- Визначення довгострокових цілей національного розвитку, які партія має намір втілювати в життя.
- Розробка партійної стратегії відповідно до поставлених цілей державного будівництва, що означає відмову від практики дій в умовах короткотермінового, ситуативного планування та стимулює визначення своїх стратегічних союзників, замість тимчасових.
- Створення ефективної внутріпартійної організації, яка б уможливлювала формування лідерського складу шляхом відкритої внутрішньої конкуренції. При цьому слід мати на увазі, що слабким місцем «народних» партій є підбір керівних кадрів. Унаслідок чисельності та великої розгалуженості партійної мережі партії подібного типу мають проблему налагодження внутрішньої комунікації. Тому великого значення має *внутріпартійна субсидіарність*.
- Побудова на засадах внутрішньої демократії, що є принциповим моментом, одним з основних чинників, який відрізнятиме її від більшості українських партій попереднього етапу політичного розвитку.
- Репрезентація інтересів провідних соціальних груп і прошарків населення в усіх регіонах України, забезпечення консолідації різних представників українського суспільства на основі визначених спільних духовних, політичних та соціально–економічних цінностей.
- Формування багаточисельних груп прибічників серед виборців, які стабільно підтримують партію на виборах різного рівня, асоціюють своє політичне та громадське життя з її діяльністю, хоча при цьому не є членами цієї партії. Сучасна «народна» партія веде боротьбу не стільки за нового члена (хоча це також важливо), скільки за виборця.
- Лідер партії повинен бути популярним у загальнонаціональному масштабі. Популярний лідер відіграє також роль інтегратора (спроможність об’єднати та мобілізувати) членів партії та виборців.
- Упровадження гнучких механізмів роботи партії в регіонах із орієнтацією на вирішення місцевих проблем та запитів.

1.4. Механізми функціонування парламентської коаліції та коаліційного уряду

Упровадження політичної реформи докорінно змінило політико–інституційні засади функціонування Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Ключовим елементом для структурування парламенту

та створення уряду стала парламентсько–урядова коаліція. Очікувалося, що запровадження даного інституту зміцнить зв’язок між урядом та парламентом, а також підвищить політичну відповідальність влади перед суспільством. На практиці ж владна коаліція як політико–адміністративний інститут часто неспроможна забезпечити стабільну роботу самої Верховної Ради України. Це відбувається внаслідок незначного запасу міцності та перманентних внутрішніх суперечностей всередині самої коаліції. Український парламент перетворився на «найслабшу ланку» політичної системи.

Стаття 83 Конституції України встановлює лише загальні принципи формування та функціонування парламентської коаліції. Зокрема в ній говориться, що у Верховній Раді України «за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр–міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України»[44].

Наслідуючи практику врядування сталих демократій Конституція України залишила поза сферою прямого нормативного регулювання ситуації неспроможності парламентських політичних сил створити стабільну коаліцію. Конституція України, не передбачає жодних шляхів виходу із кризи, спричиненої нездатністю народних депутатів сформувати стабільну парламентську більшість та, відповідно, новий склад Кабінету Міністрів України. Не передбачає Конституція України й механізми реагування на ситуацію уникнення політичної відповідальності народними депутатами у зв'язку зі зміною їх партійної приналежності.

Внесення змін до Конституції України у поєднанні із запровадженням пропорційної виборчої системи на виборах до Верховної Ради України перетворили політичні партії на дієвий механізм розробки й упровадження державної політики. Очікувалось, що впровадження пропорційної системи виборів та принципу імперативного

[44] Про внесення змін до Конституції України: Закон України. – К.: Парлам.вид–во, 2005. – С. 22.

мандату сприятимуть стабільній роботі коаліції внаслідок зміцнення партійної дисципліни. Однак недосконалість формулювання «принципу імперативного мандату» в Конституції України, згідно з яким, підставами для дострокового припинення повноважень народного депутата є лише його невходження, або вихід зі складу депутатської фракції політичної партії (блоку), від якого його було обрано, дає змогу народним депутатам фактично ігнорувати партійні позиції та активно впливати на коаліційні процеси.

Аналіз європейського досвіду переконує, що початком процесу формування коаліційного уряду в країнах сталих демократій є розробка програми діяльності уряду. Основною передумовою для створення спільної програми у короткий термін коаліційних переговорів є наявність власної програми дій у кожної з партій, що претендують на участь у коаліції. Програма діяльності коаліційного Кабінету Міністрів України є механізмом коаліційної єдності, оскільки узагальнює програмні положення (законодавчі ініціативи) партій–учасниць коаліції та є планом роботи коаліційного уряду, за мірою і якістю виконання якого виборці можуть приймати рішення про довіру або недовіру даній політичній силі на наступних парламентських виборах[45].

Світовий досвід свідчить, що утвореннями, які сприяють стабільній роботі коаліції у довгостроковому періоді, як правило, є спеціальні органи політичної координації. У таких країнах як Данія та Швеція спеціальні органи політичної координації створюються всередині уряду. Основне завдання таких органів − вирішення політичних суперечок між представниками політичних партій та погодження позицій уряду. Фактично, у таких органах відбувається остаточне погодження політичного рішення перед його винесенням на урядове засідання.

Спільні характеристики таких органів є наступними: склад учасників добирається за політичною ознакою, зазвичай, це лідери політичних партій та основні міністри уряду; склад учасників відтворює реальну розстановку сил у коаліції; засідання проводяться регулярно в закритому режимі.

Відповідно до статті 114 Конституції України діяльність Кабінету Міністрів України має спрямовуватися на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. У Конституції України зафіксовано такі норми, що регламентують ста-

[45] *Support* for improvement in governance and management in central and eastern countries (SIGMA). A joint initiative of the OECD/CCET and EC/PHARE: Management challenges at the center of government: coalation situations and government transitions. //SIGMA PAPERS. – № 22. – P. 29.

тус Програми уряду: пункт 11 статті 85 відносить до повноважень Верховної Ради України «Розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України»; абзац четвертий статті 14 зосереджує увагу на тому, що «Прем'єр–міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України»[46].

Однак Конституція України не покладає на уряд обов'язок розробляти та вносити на розгляд парламенту Програму діяльності Кабінету Міністрів. Вона не визначає також і термін, протягом якого Кабінет Міністрів України зобов'язаний внести на розгляд Верховної Ради України програму своєї діяльності. **Відсутність належного політико–правового унормування процедури розробки та затвердження Програми коаліційного уряду не сприяє чіткому визначенню середньострокових цілей і завдань Кабінету Міністрів України**, відповідно до яких повинна розроблятися політика міністерств, та подоланню відцентрових тенденцій у середині коаліції на етапі її створення.

Ситуацію ускладнює відсутність необхідних політичних традицій, які б зобов'язували політичні партії мати чітко визначені політичні програми.

Враховуючи особливості сьогоднішнього етапу становлення вітчизняної партійної системи та традицій парламентаризму, доцільно унормувати зазначене питання на конституційному рівні.

Вітчизняна політична практика засвідчує також, що політичні сили не обговорюють можливість створення спільної Програми дій уряду до моменту затвердження його кадрового складу. Дотримання необхідного порядку взаємодії доцільно врегулювати законодавчо.

Зміни до Конституції України 2004 р., посиливши роль політичних партій, закріпило часткове співпадіння політичних ролей Президента України й Кабінету Міністрів України у частині розробки політичних ініціатив. Наприклад, у статті 106 (пункти 1 та 3) говориться, що Президент України «забезпечує державну незалежність, національну безпеку...» та «здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави», тоді, як стаття 116 (пункти 1–7) стверджує, що Кабінет Міністрів України «розробляє та здійснює загальнодержавні програми економічного, науково–технічного, соціального і культурного розвитку України» та «забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави...», а також

[46] Про внесення змін до Конституції України: Закон України. – К.: Парлам.вид–во, 2005. – С. 36.

«здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України[47]». Ці положення допускають багато двочитань. Тому в період коабітації (який у 2008 р. надто затягнувся), коли Президент України, у своїй діяльності не може спертися на лояльну парламентську більшість, виникає ситуація надлишкової конкуренції політичних ініціатив.

Недосконалість норм Конституції України у частині взаємодії Президента України та коаліційного уряду робить можливими небажані ситуації загострення проблем контрасигнації актів Президента України прем'єр–міністром України та міністрами, відповідальними за виконання, як результат суперечливого визначення переліку актів, якими керується уряд.

Відповідно до частини третьої статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, відповідно до пункту 1 статті 116 забезпечує виконання Конституції України і законів України, а також актів Президента України. При внесенні змін до Конституції України ці положення не були узгоджені між собою, що не сприяє як утвердженню ієрархії нормативно–правових актів, так і концептуальній єдності інструментів розробки державної політики.

Діюча в Україні політико–владна модель у частині формування та функціонування парламентської коаліції має ряд істотних недоліків, зокрема відсутність формалізованого алгоритму створення парламентської більшості, чіткого законодавчого визначення ієрархії правових актів Президента України та Кабінету Міністрів України. Суттєвим недоліком також є недієвість процедур узгодження між Главою держави й урядом програмних документів річного політико–адміністративного циклу, зокрема Програми уряду й Державного бюджету.

У перспективі подальшого конституційного процесу можливими механізмами мінімізації зазначених недоліків є закріплення в Конституції України:

- процедури спільної розробки партіями–учасниками коаліції Програми уряду (на коституційному рівні необхідним є закріплення обов'язковості процедури розробки та внесення протягом визначеного періоду такої програми на розгляд Верховної Ради України, а на рівні ор-

[47] Про внесення змін до Конституції України: Закон України. – К.: Парлам.вид–во, 2005. – С. 32–37.

ганічного законодавства необхідно чітко визначити вимоги щодо термінів, індикаторів та інших показників результативності виконання Програми);

- ієрархії нормативно–правових актів України.

1.5. Перспективи запровадження двопалатного парламенту в Україні

У контексті конституційної реформи відкритим для вітчизняного політикуму залишається питання запровадження в українському парлементі бікамералізму. Ідея створення двопалатного парламенту виникала неодноразово в сучасній Україні, актуалізуючись під час політичних криз та протистояння гілок влади. Однак збільшення повноважень парламенту потребує якісно нового підходу до їх здійснення.

Вибори народних депутатів 2006 та 2007 рр. та подальші процеси створення коаліційної більшості продемонстрували, що законодавчий орган представницької демократії в Україні певним чином гальмує процеси поглиблення реформ та збільшує конфліктогений потенціал у суспільстві. Значною мірою це пов’язано з новим принципом формування депутатського корпусу за партійними ознаками. Парламент перестав бути органом регіонального представництва.

Утім баланс між представництвом різних соціальних верств і територіальних громад у форматі унікамералізму чи бікамералізму залишається дискусійним питанням. Структуру західноєвропейських парламентів визначали різні чинники: форма державного устрою, політичній режим, національні традиції.

Протягом XX ст. двопалатність неодноразово ставилась під сумнів у країнах з усталеними інститутами парламентаризму та демократії. Так, Нова Зеландія (1950 р.), Швеція (1971 р.), Ісландія (1991 р.), Шотландія (1999 р.) відмовились від другої палати. У той же час приблизно дванадцять демократичних країн знаходяться на різних етапах переходу від унікамералізма до бікамералізму. Двопалатні парламенти діють переважно у великих за розмірами території та кількістю населення (більше 50 млн осіб) країнах (крім Китаю, Індонезії, Пакистану, Південної Кореї, Туреччини та України). З 87 країн, в яких зараз функціонують однопалатні парламенти, 62 (70 %) відносяться до країн, що розвиваються (отримали незалежність у 60–роки XX ст.). На пострадянському просторі шість держав мають двопалатні парламенти, з них п’ять – унітарні (Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Таджикистан), одна – федеративна (Російська Федерація).

Таблиця 1.9

Порівняльна структура парламентів[48]

Структура парламенту	унітарні	федеративні	всього
унікамеральні	54	1	55
бікамеральні	12	16	28
всього	66	17	83

Наведені дані (табл. 1.9) свідчать, що двопалатні парламенти передусім мають федеративні держави.

Двопалатні парламенти, як правило, формуються в результаті інституціонального компромісу в процесі пошуку нових засад легітимності. За допомогою створення другої палати відбувалася компенсація втрат владних позицій і для окремих соціальних верств, і для окремих територій. Яскравими прикладами класового представництва у верхній палаті в унітарних державах є Великобританія та Ірландія, а представництво територіальних громад федеральних штатів має місце у США та Швейцарії.

Розвиток двопалатного виборчого законодавства демонструє істотні інституціональні варіації за масштабами, терміном існування, політичним представництвом та моделями. Якщо перша (нижня) палата, як правило, обирається прямим, таємним та рівним голосуванням на підставі всезагального виборчого права, то склад других палат формується по–різному. Понад те, під час формування других палат, як правило, запроваджуються змішані засоби відбору членів палати. Існує щонайменше вісім принципів формування другої палати:

1) пряме голосування (за тією самою електоральною формулою, що і формування нижньої палати);

2) непряме голосування особливою категорією виборців (наприклад, членами місцевих рад);

3) корпоративне представництво, тобто непрямі вибори різноманітними професійними або функціональними групами виборців;

4) вибори представниками нижньої палати;

5) часткова кооптація своїми колегами у другій палаті;

6) принцип призначення, як правило, главою держави;

7) принцип наслідування;

8) членство за посадою, коли те чи інше призначення означає додаткові привілеї у вигляді місця у верхній палаті[49].

---

[48] *Lijphart A.* Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty–one Countries New Haven, CN: Yale University Press. – 1984. – P. 99–101; *Tsebelis G.,* Money J.Bicameralism.Cambridge, UK: Cambridge University Press. – 1997. – P. 2.

[49] *Коукли Дж.* Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. – 1997. – № 3. – С. 151–152.

На розміри других палат парламентів певною мірою впливає чисельність населення країни (табл. 1.10).

Таблиця 1.10

Розміри других палат відповідно до чисельності населення країни[50]

Чисельність населення	Розміри других палат				Кількість палат
	міні–мальний	макси–мальний	середній	медіана	
Понад 1000 млн	81	252	157	139	6
10–99 млн	24	1191	161	90	25
1–9 млн	15	70	42	37	18
Менше 1 млн	8	34	18	16	9
Всього	8	1191	101	60	58

Як правило, типовим є невеликий розмір верхньої палати та довший термін перебування на посаді її членів. (так, у Бельгії, Швейцарії, Іспанії та Нідерландах – 4 роки, Канаді та Великобританії – довічно (остання у 1999 р. скасувала це правило).

Сьогодні представники в нижніх палатах є членами політичних партій, які відбивають різноманітні розшарування у суспільстві (соціально–економічні, релігійні, ідеологічні, лінгвістичні). Соціальні верстви та територіальні громади, представлені у верхніх палатах, мають незначні відмінності між собою в рамках партійного представництва порівняно із ніжними палатами. Причина цих відмінностей полягає в тому, що невеликі й часто сільські території із однорідним складом та схожими економічними структурами мають своїх представників у другій палаті й обираються за мажоритарними або плюралістичними принципами, а кількість місць значно обмежена. Можна стверджувати, що за певним війнятком ліберальні та особливо консервативні партії більш чисельно представлені в другій, ніж у першій палаті. У той же час соціал–демократичні, зелені, радикально–ліві або праві партії представлені у меншій кількості порівняно з першою палатою. Наведена таблиця (табл. 1.11) демонструє розбіжності щодо формування палат та їх повноважень[51] .

[50] *Коукли Дж.* Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. – 1997. – № 3. – С. 158.

[51] *Llanos M., Nolte D.* Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence // The Journal of Legislative Studies. – 2003. – Vol.9; – № 3.; Autumn. – P. 66–69.

Таблиця 1.11

Інституційні параметри формування двопалатного парламенту (узагальнення практики)

Особливості	Максимальна неконгруентність	Поміркована неконгруентність	Конгруентність*
Виборча система			
електоральні райони	різні принципи	однаковий принцип виборів або значний збіг	однаковий принцип виборів
представництво груп меншості	меншість має більш ніж 5 % членів у верхній палаті	меншість складає менш ніж 5 % членів у верхній палаті	немає фіксованого представництва меншості
невиборна верхня палата	призначені члени складають більш ніж 5 % від усього складу	призначені члени складають менш ніж 5 % від усього складу	члени верхньої палати не призначаються
вибори	непрямі вибори	переважно прямі вибори	прямі вибори обох палат
Кількість членів	верхня палата становить менш ніж одну третину від чисельності нижньої палати	верхня палата складає більше ніж одну третина від чисельності нижньої палати	рівна кількість членів обох палат
Вимоги до члена верхньої палати			
вік	представники верхньої палати щонайменше на дев’ять років старші за представників нижньої палати	представники верхньої палати є старшими за представників нижньої палати від одного до дев’яти років	однакові обмеження за віком
інші вимоги	більш сувора селекція, ніж до нижньої палати	однакові вимоги	однакові вимоги
Термін мандату	термін мандата члена верхньої палати удвічі більший, ніж члена нижньої палати	мандат члена верхньої палати більш тривалий, але менше ніж вдвічі	однаковий термін мандатів депутатів обох палат

* У даному випадку «конгруентність» – відповідність кількості та розмірів виборчих округів під час виборів до верхньої та нижньої палат, а також кількості місць для кандидатів до різних палат парламенту. Ступінь неконгруентності – рівень розбіжностей у принципах формування складу обох палат парламенту.

Закінчення табл. 1.11

Особливості	Максимальна неконгруентність	Поміркована неконгруентність	Конгруентність*
Оновлення верхньої палати	часткове оновлення (ротація)	ротація можлива	суцільне оновлення
Законодавчі прерогативи верхньої палати	верхня палата може модифікувати або відхилити запропонований проект або рішення, а також ініціювати свій варіант закону	верхня палата обмежена у своїх законодавчих повноваженнях	верхня палата може лише відкласти розгляд питання, яке вирішує нижня палата
Походження законодавчого процесу	будь–який законопроект та рішення може бути ініційоване як верхньою, так і нижньою палатами, або є розподіл законодавчої ініціативи між палатами	нижня палата має право щодо переважної більшості законодавчих процесів	всі законодавчі процеси та прийняття рішень ініціюються нижньою палатою
Метод вирішення протиріч	базується на симетричності погоджування рішень між обома палатами	перевага у вирішенні протиріч у нижньої палати	перевага у вирішенні протиріч у нижньої палати
Інструменти контролю за виконавчою владою	палати мають рівні важелі контролю за виконавчою владою	нижня палата має більше важелів контролю за виконавчою владою	лише нижня палата має всі важелі контролю за виконавчою владою
Участь у призначенні урядовців	верхня палата має право погоджувати понад чотири напрями призначень	верхня палата має право погоджувати менше ніж чотири напрями призначень	верхня палата не втручається в урядові призначення
Бікамеральний розподіл функцій щодо імпічменту	обидві палати беруть участь у процесі імпічменту	лише нижня палата має прерогативи щодо процесу імпічменту	лише нижня палата має прерогативи щодо процесу імпічменту

До функцій другої палати, як правило, належать:

- **створення механізмів стримувань та противаг** у системі державної влади. Двопалатність створює інституційний контрбаланс концентрації значних повноважень у структурах виконавчої влади, вимагає від кабінету погодження більшості для впровадження відповідного політичного курсу;
- **забезпечення політичної стабільності**. Функція політичної стабілізації зростає в умовах унітарних держав, де відсутнє представництво територіальних громад. Структура вищої палати більш постійна й тривала, ніж структура нижньої палати;
- **захист прав меншості**. Наприклад, попередження тиранії більшості через створення балансу між великими та малими штатами була головною проблемою під час підготовки Конституції США;
- **покращення законотворчого процесу** завдяки існуванню іншої точки зору. З точки зору Дж. Медісона, друга палата підвищує рівень парламентської діяльності завдяки подвійному обговоренню законопроектів. Друга палата виконує функцію «палати роздумів», підвищуючи рівень законодавчої ініціативи та якість законодавчих актів;
- **консерватизм у процесі прийняття рішень** та гарантія дотримання конституційних засад суспільства завдяки більш тривалій процедурі проходження законопроектів.

Водночас бікамеральна система має суттєві недоліки:

- друга палата фактично гальмує процес проходження законопроектів;
- друга палата гальмує демократизацію у зв'язку з тим, що її члени не обираються або обираються шляхом непрямих виборів;
- присутня потенційна вірогідність конфліктів у структурах влади;
- консервує конституційний лад та відображає інтереси правлячої еліти.

Теорія та практика сучасних демократій свідчить, що бікамеральність доцільна, якщо нижня та верхня палати мають різні інституціональні засади, а їх діяльність базується на різних принципах.

Запровадження двопалатного парламенту в Україні потребує суттєвого переосмислення змісту багатьох конституційних положень. Має бути врахована ціла низка факторів: виборча система, розподіл функцій між гілками влади, повноваження органів місцевого самоврядування тощо. Верхня палата парламенту має отримати повноваження

або за рахунок поділу повноважень нинішньої Верховної Ради України між двома палатами, або за рахунок передачі деяких повноважень Глави держави. Потребує обґрунтування й механізм формування верхньої палати.

Як свідчить світовий досвід, наприклад Польщі, запровадження бікамералізму потребує одночасно адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування.

Одним з позитивних аргументів на користь двопалатності є можливість представництва регіонів та сприяння з боку центрального уряду в розв'язанні регіональних проблем. Але у той же час без реформи місцевого самоврядування цей позитив може буде зведеним до мінімуму. Проблемою залишається перерозподіл владних повноважень між центром та регіонами, стосунки між якими можуть стати ще більш суперечливішими.

Саме можлива регіоналізація країни, послаблення контролю з боку уряду над бюджетними процесами, неспроможність двох палат ефективно працювати над закопроектами та контролювати виконавчу владу залишаються основними ризиками в умовах впровадження двопалатності. Є очевидним, що рішення про формування в Україні двопалатного парламенту фактично означатиме початок зміни державного устрою країни.

Водночас запровадження в Україні двопалатного парламенту може мати наступні вкрай важливі позитивні результати:

1. Посилення системи стримувань та противаг не лише між різними гілками влади, а й усередині парламенту. Верхня палата є запобіжником олігархізації усього процесу державного управління та законотворчого процесу, надмірної партизації (враховуючи, що сучасні партії України не виконують функції представництва інтересів різних верств населення). Важливим наслідком є зростання можливостей впливу президентських структур на діяльність парламенту в цілому та забезпечення стабільності законодавчого процесу.

2. Забезпечення регіонального представництва, що створює можливості для публічного обговорення нагальних питань у випадку зростання напруженості у відносинах між центром і регіонами.

3. Наближення країни до стандартів сучасної європейської демократії шляхом створення системи «м'якого» асиметричного бікамералізму в умовах унітаризму.

1.6. Інституціоналізація вітчизняної моделі парламентської опозиції

Актуальність вирішення проблеми інституціоналізації парламентської опозиції в Україні викликана перш за все необхідністю змінити характер відносин влади та опозиції, які внаслідок відсутності парламентських демократичних традицій та зростаючої конфліктності української політики не працюють сьогодні на державні інтереси, а перетворилися на дестабілізуючий фактор, джерело постійних парламентських криз.

Як свідчить практика європейських демократичних країн, до головних завдань парламентської опозиції належать: представлення й захист інтересів своїх виборців, опонування чинному офіційному курсові виконавчої влади, контроль за діяльністю уряду, висування альтернативної програми суспільного розвитку, примушення уряду до коригування ухваленої програми та порушення питання про довіру уряду. Для виконання покладених функцій парламентській опозиції надаються засоби впливу у формі її представництва в парламентських органах, права на участь в обговоренні питань парламентського порядку денного, права ініціювання притягнення уряду до політичної відповідальності тощо.

У державах розвиненої демократії склалися два основних підходи (моделі) інституціоналізації парламентської опозиції.

I. ***Вестмінстерська модель*** діє у Великобританії, Ірландії, а також в інших державах із англосаксонською правовою системою. Її головними ознаками є:

- визначення парламентської опозиції як альтернативи виключно урядові, але не главі держави. Це пов'язано з парламентською формою правління, властивою абсолютній більшості цих країн. Так, у Великобританії парламентська опозиція має офіційну назву «Опозиція Її Величності»[52] аналогічно до Кабінету Міністрів («Уряд Її Величності»);
- закріплення офіційного опозиційного статусу за найбільшою опозиційною партією. Діюча мажоритарна виборча система відносної більшості сприяє формуванню в парламенті двох провідних партійних фракцій. Відповідно до такої партійної системи одна з партій формує уряд, інша є домінантною в опозиційному таборі;
- право на утворення «тіньового уряду». Структура «тіньового уряду» повністю ідентична структурі діючого уряду. Головна функція його

[52] *Опозиція корисна* для вас. Досвід Великої Британії та пропозиції для України / Упоряд.: І. Коліушко, А. Кірмач, К. Бурне, С. Кононучук; Центр політико–правових реформ; Британський центр «Схід–Захід». – К., 2007. – С. 9.

членів – опонування політиці чинного уряду за тими напрямами, які відповідають профілю міністерств.

II. ***Континентально–європейська модель.*** Вона передбачає:

- формальну рівноправність учасників опозиції;
- приналежність до парламентської опозиції всіх парламентських фракцій, які не входять до правлячої коаліції;
- відмову від обов'язкового утворення єдиного опозиційного блоку та його керівних органів.

На сьогодні законодавством України опозиція, у тому числі парламентська, не визначена як окремий суб'єкт політичних відносин. Разом з тим народному депутатові надають можливість здійснювати опозиційну діяльність окремі норми Конституції України та Закону України «Про статус народного депутата України»[53].

Крім того, Конституція України надає опозиції можливість реалізації таких ініціатив за умови їх підтримки третиною конституційного складу Верховної Ради України: розгляд питання про відповідальність Кабінету Міністрів України з наступним висловленням йому недовіри більшістю конституційного складу Верховної Ради України (частина 1 статті 87) та створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України (частина 4 статті 89)[54]. Однак реалізація цих прав є проблематичною, якщо кількісний склад опозиції є меншим за 150 голосів.

Певну гарантію опозиційній діяльності надавав також інститут депутатської недоторканності, встановлений Конституцією України (стаття 80)[55] та Законом «Про статус народного депутата України» (стаття 27)[56].

Незважаючи на ці можливості, такий підхід, що ґрунтується на встановленні рівних прав для парламентської більшості та парламентської опозиції, виявився недостатньо ефективним і до 2005 року дозволяв виконавчій владі ігнорувати права опозиції[57]. Найбільше порушувалося право опозиції на вільний доступ до засобів масової інформації[58]. Так, зокрема, висвітленню діяльності опозиційних політичних партій та парламентських фракцій у ЗМІ приділялося в кілька разів менше уваги, ніж

---

[53] *Про статус* народного депутата України: Закон України. // http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi.

[54] Про внесення змін до Конституції України: Закон України. – К.: Парламент. вид–во, 2005. – С. 26.

[55] Там само – С. 21.

[56] *Про статус* народного депутата України: Закон України // http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi.

[57] *Опозиція* в Україні (аналітична доповідь Центру Олександра Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2002. – № 7. – С. 21.

[58] Там само – С. 24.

діяльності провладних партій. При цьому оцінка діяльності опозиції в цих матеріалах мала переважно негативний характер. Також систематичні порушення прав опозиції спостерігалися стосовно проведення масових акцій[59] та забезпечення контролю за виборчим процесом[60].

Але й протягом наступного періоду (2005–2006 рр.) проблема правового визначення статусу політичної опозиції залишалася невирішеною.

Незважаючи на очевидну складність цього питання, тривале протистояння між депутатськими фракціями у 2007 р. змусило політичні сили у Верховній Раді України VI скликання прийти до взаємних поступок щодо встановлення прав опозиції, зокрема:

- представникам фракцій, які не увійшли до складу коаліційної більшості, були надані посади голів тих парламентських комітетів, що можуть виконувати функції контролю за діяльністю уряду та мати вплив на роботу парламенту: з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, з питань бюджету, з питань економічної політики, з питань правосуддя, з питань регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, з питань свободи слова та інформації, з питань соціальної політики та праці, з питань фінансів і банківської діяльності;
- за опозицією також неформально закріплена посада віце–спікера парламенту;
- традиційною стала практика проведення консультацій голів усіх парламентських фракцій для вирішення спірних питань тощо.

Однак реалізація даних гарантій опозиції стала можливою лише внаслідок досягнутих парламентськими фракціями неофіційних домовленостей, які не мають юридичної сили. Подальше їх збереження залежить від волі парламентської більшості.

Партією регіонів був також створений так званий «опозиційний уряд», але він не має жодного юридичного статусу.

Враховуючи вищенаведене, в Україні залишається потреба у визначенні поняття парламентської опозиції та спеціальних прав і гарантій діяльності опозиції, реалізація яких не залежала б від парламентської більшості.

У 2008 р. інституціоналізація моделі парламентської опозиції може відбутися на основі одного з двох підходів. Перший з них передбачав інституціоналізацію окремим законом, другий − шляхом внесення змін до Регламенту Верховної Ради України. Основні принципи першого підходу вик-

[59] *Опозиція* в Україні (аналітична доповідь Центру Олександра Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2002. – № 7. – С. 24.

[60] *Опозиція* в Україні (аналітична доповідь Центру Олександра Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2002. – № 7. – С. 25.

ладені у проекті Закону України «Про парламентську опозицію» № 2885[61], який став результатом компромісу між парламентськими фракціями БЮТ, ПР та частиною фракції НС–НУ у Верховній Раді України V скликання. Зміст другого відображений у проекті Постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо діяльності парламентської опозиції та проведення «години запитань до уряду»)» № 1486, підготовленому народними депутатами від ПР[62] (табл. 1. 12).

Таблиця 1.12

Порівняльна характеристика проектів нормативних актів щодо інституціоналізації парламентської опозиції:

	Проект Закону України «Про парламентську опозицію» № 2885	Проект Постанови ВР «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо діяльності парламентської опозиції та проведення «години запитань до уряду»)» № 1486
Статус опозиції	1. Парламентська опозиція визначена як добровільне об’єднання депутатських фракцій та окремих народних депутатів, які не входять до складу парламентської більшості та виступають проти офіційного курсу Кабінету Міністрів України, пропонуючи альтернативну програму. 2. Законопроектом фактично передбачений інститут об’єднаної опозиції. Так, наприклад, були встановлені норми про ухвалення опозицією спільних рішень (згідно з нею ж розробленим порядком, а за його відсутності – простою більшістю голосів), а також формування спільної програми дій, альтернативної програмі Кабінету Міністрів.	Відмова від обов’язкового створення об’єднаної опозиції. Замість цього вводиться поняття «опозиційна депутатська фракція». Під нею розуміється «депутатська фракція, яка не входить до складу коаліції, та уповноважений представник якої на пленарному засіданні Верховної Ради оголосив заяву про опозиційність до політичного курсу коаліції та/або сформованого нею Кабінету Міністрів України». При цьому опозиційні фракції можуть засновувати добровільні міжфракційні об’єднання*.

[61] Про парламентську опозицію: Проект Закону України // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id = &pf3511=30781.

[62] Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо діяльності парламентської опозиції та проведення «години запитань для уряду»): Проект Постанови Верховної Ради України // gska2.rada.gov.ua /pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=31585&pf35401=117949

* Там само.

Продовження табл. 1.12

	Проект Закону України «Про парламентську опозицію» № 2885	Проект Постанови ВР «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо діяльності парламентської опозиції та проведення «години запитань до уряду»)» № 1486
Засоби парламентського контролю	1. Право на виступ стосовно питань порядку денного протягом 5 хвилин на кожному пленарному засіданні та на виступ із заявою про політичну ситуацію в країні протягом 30 хвилин на кожній черговій сесії Верховної Ради України. 2. Право на співдоповідь із важливих питань поточної політики: внутрішньої та зовнішньої політики, бюджетного процесу, звіту Кабінету Міністрів України та деяких контролюючих органів, відповідальності Кабінету Міністрів України та Генерального прокурора України. 3. Право на створення опозиційного уряду. Його завданнями визначені: здійснення моніторингу діяльності Кабінету Міністрів України та парламентської більшості; контроль за розробкою та виконанням Державного бюджету України; підготовка доповідей та співдоповідей стосовно питань, які знаходяться в компетенції Кабінету Міністрів України; розробка власної програми діяльності, а також альтернативних пропозицій до програми діяльності та актів Кабінету Міністрів України, а також законопроектів. Представник опозиційного уряду (як правило, його керівник) також має право бути присутнім на засіданнях Кабінету Міністрів України і тим самим отримувати повноцінну інформацію про процедуру прийняття кожного урядового рішення.	1. Надання пріоритетних прав опозиції щодо формування порядку денного. Так, зокрема, опозиційні фракції наділяються правом внесення на включення питань позачергово, без голосування до порядку денного сесії Верховної Ради, а також, без голосування – зареєстрованих проектів законів, інших актів Верховної Ради до тижневого порядку денного пленарних засідань. Більший вплив має лише Президент України: внесені ним проекти законів розглядаються Верховною Радою позачергово**. 2. Упровадження «години запитань до уряду» як нового інституту парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів. Її особливості: а) дана процедура є обов'язковою; б) періодичність її здійснення складає раз на тиждень; в) право задавати запитання членам Кабінету Міністрів надається як опозиційним депутатським фракціям у цілому, так і окремим депутатам, які є їх членами; г) представникам усіх опозиційних фракцій надане право задавати рівну кількість запитань.

** Про внесення змін до Конституції України: Закон України. – К.: Парлам. вид-во, 2005. – С.29

Продовження табл. 1.12

	Проект Закону України «Про парламентську опозицію» № 2885	Проект Постанови ВР «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо діяльності парламентської опозиції та проведення «години запитань до уряду»)» № 1486
Право на парламентські посади	Виняткове право на певний перелік посад в органах Верховної Ради України: а) голів комітетів Верховної Ради України, функцією яких є тією чи іншою мірою контроль за діями державної влади, або профіль діяльності яких відповідає базовим галузям української економіки. Зокрема до них належать Комітети з питань: свободи слова та інформації; законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин; бюджету; регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України; функціонування судочинства; контролю за захистом прав промисловців, підприємців та інвесторів; контролю за дотриманням соціальних стандартів та забезпечення належного рівня життя громадян; контролю за діяльністю державних монополій, національних акціонерних компаній, державних банків та управління державними корпоративними правами; енергетичної безпеки; аграрної політики та земельних відносин; охорони здоров'я, науки та освіти; б) заступників голів усіх інших комітетів; в) першого заступника голови Верховної Ради України.	Закріплення за представниками опозиційних фракцій посад в органах Верховної Ради України: а) перелік голів комітетів сформульований не за назвами, а за профілем діяльності. Це стосується комітетів, «до предметів відання яких віднесені питання організації та діяльності Верховної Ради та її органів, свободи слова та інформації, прав національних меншин і міжнаціональних відносин, свободи совісті, соціальної політики, охорони здоров'я, науки та освіти, судочинства, судоустрою, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби з організованою злочинністю та корупцією, діяльності державних монополій, національних акціонерних компаній, управління державними корпоративними правами»[***]; б) заступників голів усіх інших комітетів.

[***] Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо діяльності парламентської опозиції та проведення «години запитань для уряду»): Проект Постанови Верховної Ради України // gska2.rada.gov.ua /pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=31585&pf35401=117949

Закінчення табл. 1.12

	Проект Закону України «Про парламентську опозицію» № 2885	Проект Постанови ВР «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо діяльності парламентської опозиції та проведення «години запитань до уряду»)» № 1486
Право на поза–парламентські посади	Посади в інших органах влади: а) голови, заступника та 4 (з 7) контролерів Рахункової палати України; б) 4 члени Ради Національного Банку України з 7, які призначаються за квотою Верховної Ради; в) 2 члени Вищої Ради Юстиції; г) 2 члени Національної ради з питань телебачення і радіо–мовлення з 4, призначуваних Верховною Радою.	Квотування місць для опозиції в інших органах державної влади не передбачене.
Інформаційне забезпечення	Право на висвітлення сюжетів, присвячених діяльності парламентської опозиції у спеціальних програмах державних засобів масової інформації. При цьому встановлена заборона будь–яких коментарів стосовно діяльності опозиції протягом наступних 20 хвилин ефірного часу.	

Модель парламентської опозиції, яка була закладена в проекті Закону України «Про парламентську опозицію» 2007 р., має наступні переваги.

1. Законопроект передбачає законодавче регулювання статусу та прав парламентської опозиції.

2. Право парламентської опозиції на співдоповідь дозволяє їй брати участь в обговоренні найважливіших питань суспільного життя на паритетних засадах із урядом та парламентською більшістю.

3. Опозиція отримує можливість оприлюднити свою точку зору без зовнішніх інтерпретацій.

Головний недолік цього законопроекту – його еклектичність. Він був створений з поєднанням двох моделей – вестмінстерської та континентально–європейської. Так, від першої запозичений інститут «тіньового уряду» *(у проекті – «опозиційний уряд»)*, а від другої – право на перехід в

опозицію всіх парламентських політичних сил, що не входять до правлячої коаліції. Такий суперечливий порядок суттєво ускладнює функціонування опозиції. У зв'язку з чим можуть виникнути додаткові проблеми.

1. Проблема розподілу посад в опозиційному уряді. Якщо одна партія може без особливих перешкод утворити «тіньовий кабінет» (як, наприклад, це має місце у Великобританії), то при формуванні багатопартійного опозиційного уряду імовірне виникнення конфліктів між складовими опозиції.

2. В опозицію можуть перейти політичні сили, які взаємно несумісні за своїми програмовими засадами. У такому випадку малоймовірним є не лише формування єдиного опозиційного уряду, але й висунення єдиної програми дій.

3. Можливість встановлення в опозиційному таборі гегемонії однієї з фракцій, якщо її чисельність становитиме більше половини усіх членів парламентської опозиції. Право виключення зі складу опозиції окремих народних депутатів практично дозволяє послаблювати вплив інших опозиційних фракцій.

4. Політичні сили, які не приєдналися до коаліції депутатських фракцій, але водночас не знайшли спільної мови з де–факто об'єднаною опозицією, залишаються відлученими від тих прав, які надаватиме передбачуваний закон.

5. Закріплення певного переліку комітетів Верховної Ради України, які мають очолювати представники опозиції. Водночас сам перелік комітетів згідно з Законом України «Про Комітети Верховної Ради України»,встановлюється постановами Верховної Ради України[63]. У випадку реорганізації парламентом своїх комітетів може виникнути невідповідність між двома зазначеними нормативними актами.

6. Сприяння політизації деяких органів державної влади, зокрема Національного банку України (НБУ). Оскільки рішення Ради НБУ ухвалюються простою більшістю голосів, голоси чотирьох членів від опозиції навряд чи матимуть вплив на цей процес. Натомість у випадку, коли Президент України підтримуватиме опозиційні сили, опозиція матиме контроль над Радою НБУ. За таких умов можливий конфлікт між Кабінетом Міністрів України та НБУ і як наслідок, блокування реалізації фінансової політики держави.

Переваги підходу до вирішення питання інституціоналізації парламентської опозиції, представленого проектом постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» 2008 р., полягають у наступному.

---

[63] Про комітети Верховної Ради України: Закон України // http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi.

1. Демократичний спосіб формування опозиції. Визнання опозиційними окремих депутатських фракцій та добровільний характер міжфракційних об'єднань дозволяють співіснувати в межах парламентської опозиції політичним силам навіть з полярними ідеологічними засадами.

2. Відносно чітко сформульовані процедури парламентського контролю. Так, зокрема, встановлена процедура «години запитань для уряду», а також право на виступ під час обговорення питань, на виголошення заяв мають фіксовані часові рамки та високу періодичність. Нині згідно зі статтею 223 Регламенту Верховної Ради України періодичною формою звітності є лише річні звіти уряду, неперіодичними – звіти про виконання окремих урядових програм[64].

Водночас зазначений підхід має й ряд недоліків.

1. Упорядкування діяльності парламентської опозиції здійснюється лише у Регламенті Верховної Ради України, а не в Законі. Це у свою чергу створює суттєві ризики:

а) оскільки Регламент Верховної Ради не є Законом України, дані норми можуть бути легко змінені кожною новоутвореною парламентською більшістю і відповідно є нестабільними;

б) проблематичним є впровадження норми про «годину запитань до уряду», оскільки Регламент Верховної Ради України не може зобов'язати Кабінет Міністрів України до її дотримання.

2. Невизначеність процедури ухвалення рішень опозицією. Зокрема не передбачене узгодження кандидатур на посади, зарезервовані для представників опозиції. Таким чином, парламентська більшість отримує можливість при відповідних призначеннях віддавати пріоритет тим опозиційним фракціям, які є найбільш лояльними до неї.

Жоден із викладених вище підходів так і не був реалізований. Унаслідок домовленостей опозиційного БЮТ з коаліційною більшістю Верховна Рада України V скликання прийняла за основу проект Закону України «Про парламентську опозицію» № 2885 (щоправда, після внесення до нього деяких змін). Проте подальший розгляд цього законопроекту через загострення протистояння між тодішньою парламентською коаліцією та опозиційними силами був відкладений на невизначений термін. Проект постанови № 1486 був відхилений Верховною Радою України у квітні 2008 р.

Становлення вітчизняної моделі опозиції загальмоване головним чином з двох причин.

[64] *Регламент* Верховної Ради України // http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi.

1. Особливу зацікавленість у визначенні правового статусу парламентської опозиції виявляли лише ті політичні сили, які на той момент перебували в опозиції до уряду. Так, у період перебування в опозиції БЮТ пішов на угоду з коаліційною більшістю з метою прийняття законопроекту № 2885[65]. Однак після формування у 2007 р. проурядова парламентська більшість на чолі з ПР відклала подальший розгляд законопроекту. У свою чергу ПР лише після переходу в опозицію ініціювала нову спробу формалізувати статус парламентської опозиції через проект постанови №1486. Натомість не підтримала Проект парламентська фракція БЮТ.

2. Основною метою вище названих проектів було забезпечення діяльності саме тієї політичної сили, яка їх представляла. Тому фактично всі ці проекти відрізнялися певною нереалістичністю виконання та завищеними вимогами опозиції.

При вирішенні питання інституціоналізації парламентської опозиції доцільно взяти до уваги наступне.

1. Враховуючи той факт, що фактично всі розробники українських проектів відкинули практику, притаманну Вестмінстерській моделі, де статусом парламентської опозиції наділяється лише одна найбільша неурядова партія, максимально прийнятним для українського парламентаризму виглядає запозичення континентально–європейської практики. Таким чином, парламентською опозицією доцільно вважати парламентську партію/блок чи коаліцію парламентських партій/блоків (у разі її створення), які не взяли участі у формуванні вищих органів виконавчої влади, ставляться критично до політичної програми уряду та сформулювали й репрезентували власну альтернативну програму дій, а також мають своєю основною метою конституційними методами досягти влади.

2. Основними принципами, на яких базуватиметься діяльність парламентської опозиції, має бути виконання функціональної тріади: контроль влади, критика влади та альтернатива (пропозиція альтернативної програми розвитку).

3. За парламентською опозицією мають бути визнані такі права:

- *право на представництво* – це законодавчо закріплена за опозиційною партією/блоком чи опозиційною коаліцією гарантія отримання посад у керівництві парламенту, в його комітетах та комісіях, право висловлення у стінах парламенту своєї позиції. Для цього за парламентською опозицією закріплюються посади голів тих комітетів, які дають їй можливість викону-

---

[65] Про парламентську опозицію: Проект Закону України // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id =&pf3511=30781.

вати свої основні три функції: контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, критики офіційного курсу держави та пропонування альтернативної програми розвитку країни. Крім того, представники опозиції мають отримати половину місць у цих комітетах. Керівник опозиції повинен мати право на посаду Заступника Голови Верховної Ради України;

- *право та можливості опозиції впливати на прийняття порядку денного засідань парламенту*. Важливим є також надання права на виступ протягом пленарного засідання Верховної ради України та право на доповідь (співдоповідь) при розгляді важливих питань, перелік яких також має чітко визначатися.

Неврегульованість цих питань є потенційним джерелом конфліктів всередині парламенту, а також зростання конфліктності української політики загалом та руйнації парламентаризму. За цих умов особливого значення набуває позиція Президента України та Голови Верховної Ради України, які повинні взяти на себе роль посередників у переговорах між парламентськими фракціями стосовно форми та змісту правової інституціоналізації вітчизняної моделі парламентської опозиції.

1.7. Роль політичних партій в реалізації механізмів прямої демократії

Визначення ролі політичних партій у реалізації механізмів прямої демократії тісно пов’язане з проблемою ефективного поєднання форм представницької та прямої демократії в державі. Ці дві форми демократії є різними за своєю природою, проте виконують взаємодоповнюючі функції, які за умов ефективного поєднання сприяють, по–перше, підвищенню відповідальності та ефективності діяльності влади на різних рівнях; по–друге, розширенню участі громадян у прийнятті важливих суспільно–політичних рішень і контролю за їх виконанням.

Представницька демократія передбачає здійснення влади народом опосередковано, через виборні органи, що у свою чергу перетворює виборчу систему на важливий чинник демократизації державної влади. **Пряма демократія забезпечує громадянам безпосередню участь у прийнятті суспільно–політичних рішень**. У положеннях Конституції України закріплені такі механізми прямої демократії, як вибори до органів державної влади та місцевого самоврядування, загальнонаціональні та місцеві референдуми, а також звернення громадян. Таким чином, **пряма демократія в Україні сприяє**:

- реалізації принципу народного суверенітету, який є ключовим у побудові демократичної держави;
- підвищенню громадської участі у прийнятті важливих суспільно–політичних рішень, контролю за їх виконанням;
- легітимізації влади в цілому, державного устрою, діяльності окремих органів державної влади та місцевого самоврядування, а також певних суспільно–політичних рішень;
- забезпеченню постійного зв'язку між владою та суспільством;
- створенню ефективних важелів впливу громадян на політику у міжвиборчий період.

Разом з тим застосування форм прямої демократії має і свої **недоліки**:

- виникає складність у прийнятті узгоджених рішень для переважної більшості суспільства;
- дуже часто спостерігається недостатня компетентність громадян у вирішенні конкретних суспільно–політичних питань;
- можливість широкого маніпулювання громадською думкою з боку зацікавлених суб'єктів.

У контексті поєднання форм прямої та представницької демократії роль політичних партій можна визначити в об'єктивному й суб'єктивному вимірах. Об'єктивне значення партій обумовлено функціями, які вони виконують як політичний інститут. За українським законодавством партії є основним суб'єктом формування центральних та місцевих органів державної влади, а також самоврядування. За таких умов особливості української партійної системи суттєво впливають на ефективність політичної системи загалом та розвиток парламентаризму зокрема.

Разом з тим природа політичних партій не обмежується виключно представницьким характером. У своїй основі партії акумулюють різні форми політичної активності громадян як під час етапу свого формування, так і в подальшій діяльності. Унаслідок цього політичні партії вважаються найбільш ефективним посередницьким механізмом, який забезпечує зв'язок між громадянським суспільством та державою. У цьому контексті розкривається суб'єктивна роль політичних партій у реалізації механізмів прямої демократії. Зокрема партіям належать певні соціальні функції, серед яких:

- забезпечення зв'язку між владою та населенням через представлення інтересів громадян;
- політична соціалізація – залучення громадян до активної участі в політичному процесі;

- політична мобілізація мас – інформаційно–просвітницька та пропагандистська діяльність.

У демократичних країнах існують різні моделі поєднання представницької та прямої демократій. У них чітко розподіляються механізми прямої демократії на різних рівнях – загальнонаціональному, регіональному, локальному. Наприклад, у Швейцарії, країні, в якій найбільше поширена практика народного обговорення, на загальнонаціональному рівні громадяни мають право законодавчої ініціативи лише щодо внесення змін до Конституції, проте не можуть змінювати закони (економічні, соціальні тощо).

Ступінь і форми застосування механізмів прямої демократії залежать від:

- досвіду і традицій певного суспільства;
- політичних характеристик країни: особливості політичного режиму; форма правління; рівень розвитку парламентаризму; стан партійної системи; політична культура, правова компетентність, громадянська свідомість й активність населення.

Прикладом можуть бути Швейцарія та США, в яких механізми прямої демократії (головним чином референдуми) набули широкого застосування внаслідок політичних традицій. Зокрема у Швейцарії з XV ст. існували регулярні земельні сходи, під час яких вирішувалися питання локального значення. Міські збори відбувалися ще у середині XVII ст. й у британських колоніях, які наприкінці XVШ ст. стали незалежними й об’єдналися в Сполучені Штати Америки. Утім, незважаючи на розвиненість форм прямої демократії на рівні окремих штатів, у США немає норми щодо загальнонаціонального референдуму.

Механізми прямої демократії знаходять широке застосування в розвинених демократичних країнах з президентською формою правління. Наприклад, у Франції президент за своїми повноваженнями може в обхід парламенту винести на референдум питання стосовно будь–яких суспільно–політичних проблем.

У країнах, які лише почали будувати демократичні режими також спостерігається тенденція до підвищення впливу форм прямої демократії. Зокрема більшість латиноамериканських країн є президентськими республіками, які характеризуються слабкістю та нестабільністю партійних систем, низьким рівнем розвитку законодавчої гілки влади. У конституціях цих країн закріплені широкі повноваження президента, які дуже часто передбачають значні переваги над іншими органами державної влади.

Референдуми в цих країнах часто використовуються з метою вирішення спірних питань «в обхід» законодавчих органів.

Однак це призводить до порушення принципів представницької демократії, оскільки конституційні функції представницьких органів влади підміняються прямим голосуванням громадян. При цьому навіть у США під час референдумів спостерігаються випадки маніпулювання громадською думкою з боку певних сил.

«Найбільший парадокс сучасної американської прямої демократії полягає в тому, що вона стала ареною, де правлять великі гроші, тому що лише багаті групи здатні платити за послуги професіоналів, можуть зібрати велику кількість підписів за короткий термін. Таким чином, ідея прямого доступу до влади «всього народу» насправді призводить до посиленого впливу політичних груп, які відстоюють специфічні інтереси...».[66]

Особливості політичної культури також впливають на ступінь застосування механізмів прямої демократії. Розвинені європейські країни побудували впливові механізми безпосередньої участі громадян на місцевому рівні багато в чому завдяки високому рівню їх політичної культури, зокрема, обізнаності й зацікавленості в управлінні суспільними справами. Наприклад, населення Швейцарії дуже позитивно ставиться до свого права брати участь у референдумах або самостійно їх ініціювати. Громадяни активно цікавляться й обговорюють питання, які виносяться на референдуми. Активність громадян на місцевому рівні завжди вища, ніж на федеральному і становить близько 70 %, що свідчить про впевненість людей в ефективності власної участі у процесі прийняття рішень.

Україна вже пройшла певний шлях суспільно–політичної демократизації. Власний досвід надає достатні підстави для об'єктивного аналізу особливостей та закономірностей розвитку прямої демократії, її посилення й ефективного впровадження в чинну представницьку модель. Серед головних вже досягнутих результатів державотворення слід відзначити формування основних демократичних політичних інститутів, зокрема представницьких органів різних рівнів та політичних партій. Разом з тим населення України вкрай негативно оцінює ефективність діяльності зазначених інститутів, що підтверджує низький рівень громадської довіри до них. У 2007 р. лідерами громадської недовіри стали політичні партії – їм повністю та скоріше не довіряють 75 %, а повністю та скоріше довіряють лише 21 %. Верховній Раді України повністю та скоріше довіряють 23 %, не довіря

---

[66] Парадокси демократії // Дзеркало тижня. – 2004. – № 17 (492); 30 квітня – 15 травня // http://www.zn.ua/3000/3050/46352.

більше половини населення України – 57 %. Серед місцевих представницьких органів найбільше довіряють міським (селищним, сільським) радам, тільки вони мають позитивний баланс довіри–недовіри, зокрема 48 % громадян їм довіряють, а не довіряють 44 %. Меншою довірою користуються районні ради – рівень довіри до них становить 37 %, недовіри – 51 %. Обласним радам серед місцевих представницьких органів населення довіряє найменше: довіряють – 32 %, не довіряють – 56 %[67].

Однією з головних причин, що обумовлює недосконалість партійної системи та низький рівень ефективності представницьких органів загалом, є недостатній рівень громадського контролю за їх діяльністю у міжвиборчій період. Зокрема більше половини населення (62 %) вважають, що скоріше або взагалі вони не можуть впливати на владу й на процес ухвалення рішень; лише кожен п’ятий на це питання відповів позитивно (21 %). На думку громадян, найбільш реальними механізмами, що дають змогу хоча б частково впливати на прийняття певних суспільно–політичних рішень, є вибори Президента України – так вважають 32,3 % опитаних. 27,7 % механізмом впливу називають вибори до Верховної Ради України, а 17,5 % − вибори до місцевої влади. Менш впливовим механізмом громадяни вважають проведення референдумів – 15,3 %, проте досить високо оцінюють значення мітингів та демонстрацій – 21,5 %. Разом з тим майже третина опитаних не бачать жодного ефективного механізму впливу на владу – 28,3 %[68]. Наведені дані свідчать про те, що участь громадян у безпосередній підготовці та прийнятті суспільно–політичних рішень, а також у здійсненні належного контролю за їх виконанням у міжвиборчій період є дуже обмеженою.

Важливим показником розвитку політичної культури є, по–перше, ступінь зацікавленості населення у політичному процесі, який, у свою чергу можна охарактеризувати за трьома показниками – інтерес громадян до політики, обсяг знань про неї та основні предмети суспільної уваги (визначення населенням ключових соціально–політичних проблем); по–друге, поширені в Україні форми громадської активності, до яких відносяться членство в політичних партіях, рухах, організаціях, товариствах тощо. Однак загальний рівень громадської активності в Україні є досить низьким[69].

---

[67] *Громадська* думка на межі 2007–2008 рр.: оцінка року, що минає, та погляд у майбутнє; Український центр «Соціальний моніторинг» ім. О. Яременка // http://www.uisr.org.ua/mid_6.php

[68] *Громадська* думка населення України – грудень 2007 року; Фонд «Демократичні ініціативи». http://dif.org.ua/ua/activity/286/pr241207.vis.

[69] *Рівень* і чинники громадської активності в Україні: соціологічне опитування; Центр УЦЕПД ім. О. Разумкова. // Мат. «круглого столу» «Рівень і чинники громадської активності в Україні». – К.: УЦЕПД, 2002. – С. 5.

Важливим показником рівня політичної участі є зацікавленість населення в розвитку політичних подій. За даними соціологічних опитувань у 2006 р.[70], загалом близько 85 % населення України зазначили, що цікавиться політичним життям країни, причому 67 % – певною мірою, а 17,4 % – дуже, цікавляться. Динаміка відповідей на це питання свідчить, що рівень інтересу населення до політики, починаючи з 2000 року суттєво підвищився[71]. Близько третини (27,5 %) зазначають, що їм не вистачає політичних знань[72]. Водночас у процесі використання соціологами так званих питань–зондів, які дозволяють визначити ступінь розуміння сутності того чи іншого політичного рішення, виявилося, що рівень компетентності у більшості населення низький.

Існують різні форми громадської участі, зокрема, членство у політичних та громадських організаціях. Більше 80 % громадян України не є членами ніяких громадських організацій. Серед тих, хто дає позитивну відповідь щодо своєї участі, найбільша частина (4,6 %) назвали себе членами політичних партій. На другому місці (2,6 %) – релігійні та церковні громади. Також, 1,9 % − об’єднання за фахом[73].

Свою участь у виборах вважають необхідною 46,6 % громадян, 17,5 % залишають за собою право на участь в акціях протесту, 13,2 % членство у профспілках, 4,5 % – у політичних партіях. При цьому 30 %, тобто третина, не підтримують жодної із запропонованих форм громадської участі[74]. Таким чином, більша частина опитаних визначила основною формою громадської активності електоральну участь. Однак результати виборчих кампаній не підтверджують зазначені позиції. За даними Центральної виборчої комісії України, участь у голосуванні бере переважна більшість електорату. Зокрема на парламентських виборах 1998 р. проголосували 70,78 % виборців, на президентських у 1999 р. – 74,87 %, на парламентських виборах 2002 р. – 69,26 %, на виборах Президента України в 2004 р. – 77,19 %, на парламентських виборах 2006р. – 67 % та 2007 р. – 63 %[75].

---

[70] *Паніна Н.* Українське суспільство: соціологічний моніторинг 1994–2006 рр. – К.: Інститут соціології НАН України, 2006. – С. 11.

[71] Там само. – С. 12.

[72] Там само. – С. 42.

[73] Там само. – С. 12.

[74] *Рівень* і чинники громадської активності в Україні: соціологічне опитування. Центр УЦЕПД ім. О. Разумкова. // Мат. «круглого столу» «Рівень і чинники громадської активності в Україні». – К.: УЦЕПД, 2002. – С. 9.

[75] http://www.cvk.gov.ua.

Аналіз наведених вище даних дозволяє зробити висновки.

1. На сучасному етапі трансформації політичної системи України актуальним є впровадження засобів, необхідних для підвищення відповідальності політичних сил. Одним з ефективних засобів є розвиток механізмів прямої демократії з метою посилення контролюючої ролі громадськості.

2. Однак результати аналізу передумов функціонування механізмів прямої демократії в Україні на даному етапі свідчать про недостатність засад для їх ефективної реалізації. По–перше, внаслідок недосконалості партійної системи та сформованих політичними партіями представницьких органів виникає загроза щодо «заміщення» їх функцій формами прямої демократії. Така тенденція є небезпечною, оскільки відкриває шлях до порушення балансу влади в політичній системі, а також створює можливості маніпулювання громадською думкою на користь прийняття заангажованих суспільно–політичних рішень, виникнення загроз національній безпеці тощо. По–друге, дані соціологічних опитувань засвідчують неготовність широких верств населення до активної політичної участі. Зокрема, низький рівень участі у громадських організаціях, оцінок щодо власної змоги впливати на політичний процес, недостатній рівень демократичної політичної культури. По–третє, недосконалість нормативно–правової бази, яка врегульовує реалізацію механізмів прямої демократії в Україні.

3. За таких умов політичні партії відіграють одну з ключових ролей у формуванні та реалізації ефективних механізмів прямої демократії в Україні. Перш за все це стосується якості самих політичних партій і партійної системи загалом. Іншим важливим чинником є глибоке розуміння партіями значення прямої демократії та її допустимих форм в Україні. Однак у програмних документах парламентських політичних сил дуже поверхово задекларовані позиції щодо реалізації механізмів прямого народовладдя, зокрема референдумів.

1.8. Особливості взаємодії Глави держави з парламентом, урядом та провідними політичними партіями

Всупереч очікуваним результатам конституційна реформа 2004 р. не привела до забезпечення ефективного функціонування парламентаризму в Україні. Позачергові парламентські вибори 2007 р. не забезпечили принципового вирішення цієї проблеми. Свідченням цього є систем-

на парламентська криза, основні ознаки якої виявилися вже на початку 2008 р.[76] Протягом зазначеного періоду окреслились основні чинники, що зумовили недієздатність українського парламенту у 2008 р.: жорстка конфронтаційність щодо ключових питань порядку денного Верховної Ради України; мінімальна перевага демократичної коаліції; слабка партійна дисципліна; протиріччя між політичними силами – суб'єктами формування коаліції тощо.

Разом з тим у період 2007–2008 рр. безпосереднього впливу коротко– і довгострокових тенденцій розвитку політичних процесів у країні зазнав й інститут президентства.

У 2006 р. в Україні виникла ситуація коабітації («розділеного правління»), яка містить значний конфліктогенний потенціал, що в умовах несформованості демократичної політичної культури і насамперед такої її складової, як культура досягнення консенсусу, загрожує виникненням затяжних політичних конфліктів з високою ймовірністю їх переростання в гостру політичну кризу. Це актуалізує необхідність формування підґрунтя консолідованого функціонування системи державної влади. У цьому контексті надзвичайної актуальності набуває аналіз особливостей взаємодії Президента України з іншими ключовими суб'єктами політичного процесу.

Науковці пропонують розрізняти моделі політичного розмежування владних повноважень, за яких діяльність законодавчої та виконавчої гілок влади ґрунтується на жорстокому поділі (США) або в основі яких лежить співпраця гілок влади (Франція, Великобританія) або відбувається ситуативне «змішування» влад (авторитарні режими)[77].

Згідно із ст. 6 Конституції України єдина державна влада за принципом поділу влад здійснюється законодавчими та судовими органами державної влади, що дає змогу запобігати диктаторству будь–якої з них і водночас організувати їх спільну діяльність на основі взаємозалежності та взаємодії у процесі реалізації єдиної державної влади в Україні[78].

Правова основа взаємодії Президента України та Верховної Ради України у сфері законодавства визначена Конституцією України. Право законодавчої ініціативи та право вето в комплексі конституційних повноважень Глави держави забезпечують Президенту України статус впливового

[76] *Заява* Секретаря Ради національної безпеки та оборони України щодо кризи в парламенті України. 04.03.2008 // www.president.ua/news/9189.html.

[77] *Шабо* Ж.–Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления // Полис. – 1993. – № 3. – С. 161.

[78] *Конституційне* право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наук. думка, 2000. – С. 353.

суб'єкта законодавчого процесу. Процедурний рівень взаємодії передбачає можливість створення фракціями Верховної Ради України узгоджувальних комісій, які після попередніх консультацій з представниками Президента України і уряду мають можливість опрацювати компромісний законопроект, що влаштовує зацікавлені сторони. Таким чином, складається висока ймовірність досягнення компромісу щодо суперечливих питань в умовах ідеологічної близькості парламентської більшості й Глави держави. Однак в умовах «розділеного правління» реальний рівень суб'єктності Президента України в законодавчій сфері істотно знижується, й ініційовані ним законопроекти втрачають вірогідність своєчасного схвалення Верховною Радою України. Ще менше реальних можливостей реалізації конституційних повноважень у сфері законодавства у Глави держави виникає при формуванні в парламенті опозиційної йому більшості.

Разом з тим у межах парламентсько–президентської моделі Президент України отримав додаткові важелі впливу на забезпечення дієздатності Верховної Ради України, зокрема чинна редакція Конституції України розширила право достроково припиняти повноваження парламенту. Якщо за Конституцією 1996 р. Президент України мав право дострокового припинення повноважень Верховної Ради України лише в одному випадку – протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатись, то за редакцією Конституції 2004 р. додались два наступні: протягом одного місяці у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій; протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України.

На думку вітчизняних науковців[79], не включений інституційно у систему органів виконавчої влади Президент України функціонально, через обсяг своїх повноважень, доволі тісно з нею пов'язаний: – він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, видає обов'язкові для виконання нормативні акти, призначає посадових осіб органів виконавчої влади (голів місцевих державних адміністрацій), здійснює керівництво зовнішньополітичної діяльністю та у сфері національної безпеки й оборони. Крім того, відповідно до своїх конституційних повноважень Президент України має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності та скасовувати акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим.

[79] Серьогіна С. Г. Теоретично–правові та організаційні засади функціонування інституту Президентства в Україні: Монографія. – Х.: Ксілон, 2001. – 278 с.; *Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д.* Президент Украины: конституционно–правовой статус: Монография. – Х.: Факт, 1999. – 256 с.

Одну з особливостей взаємодії Президента України та Кабінету Міністрів України в межах нової політичної моделі зумовив конституційний інститут контрасигнатури – «скріплення підписом» прем'єр–міністром України та профільним міністром низки нормативних актів Глави держави**.** Проблема неоднозначності тлумачення інституту контрасигнатури вітчизняним конституційним правом[80] мала наслідком загострення конфлікту між Кабінетом Міністрів України, сформованим «антикризовою» коаліцією в 2006 р., та Президентом України. Попри те, що за рішенням Конституційного Суду України № 9–рп від 22 квітня 2008 р.[81] укази Президента України, якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки та оборони України, не потребують контрасигнатури прем'єр–міністра України або профільного міністра, актуальність офіційного тлумачення змісту цього інституту зберігає свою значущість, оскільки цілком ймовірним є системне повторення конфліктної ситуації.

Інститут контрасигнатури інтерпретується не просто як візування в управлінсько–бюрократичному розумінні, а як дія, що має суттєве юридичне значення. По–перше, вона підтверджує, що акт Глави держави прийнято в порядку встановленої процедури і він є дійсним. При цьому обов'язковість контрасигнатури позбавляє Главу держави можливості вольового видання актів без дотримання належної процедури. По–друге, контрсигнатура констатує поділ відповідальності, пов'язаний з прийняттям актів. Акти, що приймаються Главою держави в порядку самостійного здійснення ним своїх дискреційних повноважень, контрасигнатури не потребують.

Забезпеченню єдності державної політики у взаємодії вищих органів державної влади і Глави держави покликаний сприяти інститут представників Президента України. Важливо, що представник Президента України не має права втручатися в діяльність органів, в яких він представляє Главу держави, не може видавати обов'язкові до виконання розпорядження. Зокрема, Президент України через свого Постійного представника у Верховній Раді України спрямовує всі необхідні матеріали відносно законопроектів, щодо яких застосовано право вето, здійснює за

---

[80] *Ефективний* баланс владних повноважень: процедура контрасигнації / Стенограма засідання «круглого столу» «Новий парламент і його роль у реформуванні політичної системи України» Київ, НІСД , 31 травня 2006 р. // http://www.niss.gov.ua/Table/31052006/index1.htm.

[81] *Рішення* Конституційного суду України у справі за конституційними поданнями 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ряду указів Президента України стосовно діяльності Ради національної безпеки і оборони України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про склад Ради національної безпеки і оборони України» № 9–рп від 22.04.2008 // http://www.ccu.gov.ua/pls/wccu/p0062?lang=0&rej=0&pf5511=102907.

узгодженням з парламентом призначення на посади певних категорій посадових осіб тощо. Постійний представник Президента в Конституційному Суді України уповноважений Главою держави представляти його як суб'єкта права в питаннях ухвалення рішення й надання висновків.

Ще одним інститутом забезпечення взаємодії Глави держави з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України є Рада національної безпеки та оборони України (РНБОУ). Її статус закріплений у Конституції України і деталізований у Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Апарат РНБОУ є потужним важелем впливу Глави держави на систему державного управління в Україні, оскільки відповідно до Конституції України РНБО є «координуючим і контролюючим діяльність органів виконавчої влади в сфері національної безпеки», що практично означає надзвичайно широку компетенцію цього органу.

Забезпечення конструктивної взаємодії і на рівні органів державної влади, і на рівні влада – опозиція, як засвідчує досвід європейських демократій, відбувається на ґрунті усталених базових цінностей суспільства. Саме вони є основою консолідації політичної системи суспільства та ефективного функціонування парламентаризму, однак ефективність його функціонування визначається сформованістю демократичної партійної системи. Однією з умов її розвитку є наявність консенсусу щодо фундаментальних суспільних цінностей. Саме це зумовлює конструктивний та толерантний характер взаємодії між політичними силами країни.

Лінії розмежування провідних політичних сил України, як зазначають вітчизняні дослідники, визначаються саме принциповою відмінністю сповідуваних ними фундаментальних суспільних цінностей[82]. Це формує в Україні досить небезпечну тенденцію поглиблення національного розколу аж до загрози територіальній цілісності держави. Несформованість культури толерантності у вітчизняному політикумі, дієвих механізмів реалізації принципу політичної відповідальності зумовлюють домінування ситуативних та недовговічних домовленостей у взаємодії провідних політичних сил. Ця тенденція перебігу політичних процесів в Україні визначає й особливості взаємодії Президента України з ключовими суб'єктами політичного процесу. Зокрема на сучасному етапі державотворчого процесу в Україні лише складається практика взаємодії Глави держави з політичними партіями.

[82] *Бортніков В.* «Розмежування» в Україні в контексті ціннісної ідентифікації населення // Політичний менеджмент. – 2007. – № 1; *Мацієвський Ю.* Між авторитаризмом і демократією: політичний режим після «помаранчевої революції» // Політичний менеджмент. – 2006. – № 5, 8; *Михальченко М., Шайгородський Ю.* Цивілізаційна чи ціннісна розколотість України? // Політичний менеджмент. – 2006. – № 6.

Нова політична модель мала наслідком зміну акцентів у системі прийняття державно–владних рішень і способу формування представницьких органів, що «обумовили необхідність пошуку не лише нових форм взаємодії між політичними акторами, а й нових способів комунікації – досягнення домовленостей щодо правил і наслідків такої взаємодії»[83]. Провідною метою цієї взаємодії є формування цілей та концептуальних засад внутрішньої та зовнішньої політики України, інструментів та механізмів їх реалізації. Шляхом досягнення цієї мети є налагодження постійного й конструктивного діалогу та політичних консультацій між Главою держави та політичними партіями України з метою узгодження та врахування взаємних позицій та рекомендацій у процесі формування та реалізації державної політики. Оскільки функціонування системи влади в Україні впродовж років незалежності перебуває під значним впливом концептуальної та світоглядної невизначеності подальшого розвитку країни, то одним із провідних напрямів взаємодії Президента України з політичними партіями України є формулювання концепції національних інтересів України та пріоритетів реалізації національних інтересів на коротко– і середньострокову перспективу.

Недооцінка значущості таких базових для кожної країни документів, як концепція національних інтересів країни та визначена на її засадах стратегія розвитку країни, спричинили ситуацію прийняття неузгоджених несистемних урядових програм або й взагалі діяльності уряду без визначення програмних засад – у режимі щоденного адміністрування.

Можливість створення та вдосконалення інституційних форм взаємодії Президента України із суб'єктами громадянського суспільства з метою забезпечення реалізації главою держави своїх повноважень закріплена у ст. 106, п. 28 Конституції України. В українській політичній практиці також вже сформовано певні інститути та механізми взаємодії Президента України з політичними партіями. Зокрема такими інститутом є Політична рада при Президентові України. Значний потенціал у забезпеченні такої взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування має також Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Взаємодія Глави держави з провідними політичними силами, перш за все з опозицією, може відбуватись також через Постійного представника Президента у Верховній Раді України. Наприклад, через нього парламентська опозиція може звертатись до Глави держави з обґрунтованими

[83] *Чабаненко О., Колодязна Н., Шрамович В.* Консолідована демократія: перспективи для України. За матеріалами обговорень на конференції «Консолідована демократія: перспективи для України» // Парламент. – 2008. – № 1. – С. 24.

пропозиціями щодо необхідності застосувати право вето на якийсь із законів чи скасувати нормативний акт Кабінету Міністрів України. Для парламентської опозиції цей аспект взаємодії з Главою держави є важливим, адже завдяки підтримці своїх позицій на такому високому державному рівні вона набуває реальної можливості впливати на врахування інтересів свого сегменту електорату в процесі законотворення.

Підсумовуючи зазначимо, що зміна політичної моделі влади, її нормативно–правове оформлення та функціонування з 2006 р. актуалізувала проблему визначення юридично чітко окресленого статусу інституту президентства в політичній системі та його впливу на реальний перебіг соціально–політичних процесів у країні. Досвід усталених демократій доводить, що функція підтримки розвитку демократичної моделі політичної системи, особливо в умовах політичної кризи, є прерогативою Глави держави. Статус інституту президентства місить не лише правові, але й політичні аспекти, оскільки навіть за наявності розвиненої правової системи інститути публічної влади не можуть лишатись без авторитетного арбітра, який хоч і не перебуває з цими інститутами у прямих відносинах підпорядкування, проте забезпечує їх узгоджене функціонування, здатен оперативно виводити систему державної влади з можливих кризових ситуацій, які не завжди мають форму правової суперечки.

1.9. Взаємодія гілок влади та провідних політичних сил у процесі здійснення конституційної реформи

Політична криза 2007 р. завершилася достроковим розпуском Верховної Ради України та позачерговими виборами, проте «недосконалість чинної Конституції України створила системні передумови для виникнення конфліктів між вищими владними інститутами країни»[84]. Про це свідчить і міжнародна думка, зокрема ухвалення відповідної резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи, в якій йдеться про те, що «криза в Україні є також результатом поспішної та незавершеної конституційної і політичної реформи 2004 року, відповідно до якої до Конституції України було внесено низку змін без урахування застережень Венеціанської комісії та без проведення широкої публічної дискусії в країні»[85].

[84] *Україна* в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К: НІСД, 2007. – С. 29.

[85] Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи (№1549 (2007) від 19 квітня 2007 року // http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=994_760.

Проте наприкінці 2007 р. жодна політична сила не запропонувала цілісне бачення і програму вдосконалення Основного закону. В цих умовах Президент України у межах здійснення своїх конституційних повноважень ініціював організацію широкого суспільного діалогу з питань реформування Конституції України. Глава держави акцентував увагу на обов'язковому врахуванні таких ключових принципів реформування Основного закону, як: посилення конституційних гарантій захисту прав і свобод людини та громадянина; створення збалансованої системи державної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування; створення пропозицій щодо системного вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні[86].

Ключовою умовою успішності конституційної реформи Президент України визначив винесення тексту нової Конституції на всеукраїнський референдум. Разом з тим він неодноразово підкреслював, що Верховна Рада України залишається обов'язковим учасником конституційного процесу.

Але з початком роботи заснованої Президентом України Національної конституційної ради (НКР) загострилися розбіжності між політичними силами щодо часу й доцільності проведення конституційної реформи. Зокрема вже після першого засідання ради представник Партії регіонів (О. В. Лавринович) заявив про відмову цієї політичної сили брати предметну участь у підготовці тексту Основного закону[87]. Деструктивну щодо роботи НКР позицію посіли й окремі депутати НС–НУ[88]. Тезу про намір Президента України «узурпувати владу» підхопила КПУ[89]. БЮТ також відмовився підтримувати конституційну ініціативу Президента України[90]. Крім того, більшість провідних політичних сил фактично одразу заперечили включення у процес схвалення Конституції України громадян.

Новий етапом політичної полеміки щодо визначення напряму конституційної реформи стала ініціатива БЮТ. Лідер БЮТ (Ю. В. Тимошенко) запропонувала громадянам України вибір між «чистими» типами республік – президентською та парламентською[91].

---

[86] Про Національну конституційну раду: Указ Президента України від 27 грудня 2007 року № 1294/2007 // http://zakon.rada.gov.ua/

[87] // http://aafnet.integrum.ru.proxy.www.merln–europe.org/artefact3/ia/ia5.aspx? lv=6&si=bNGwfO2R&qu=21&st=0&bi=8043&xi=&nd=21&tnd=0&srt=0&f=0.

[88] // http://aafnet.integrum.ru.proxy.www.merln–europe.org/artefact3/ia/ia5.aspx? lv=6&si=bNGwfO2R&qu=21&st=0&bi=8043&xi=&nd=21&tnd=0&srt=0&f=0.

[89] // http://aafnet.integrum.ru.proxy.www.merln–europe.org/artefact3/ia/ia5.aspx?lv=6&si=bNG wfO2R&qu=2 1&st=0&bi=8043&xi=&nd=21&tnd=0&srt=0&f=0.

[90] // http://aafnet.integrum.ru.proxy.www.merln–europe.org/artefact3/ ia/ia5.aspx? lv=6&si=bNGwfO2R&qu=21&st=0&bi=8043&xi=&nd=21&tnd=0&srt=0&f=0.

[91] *Тимошенко Ю. Рахманін С.* Законне запитання // Дзеркало тижня. – 2008. – № 8 (687); 1–7 бер.

Отже, прем'єр–міністр вирішила вести дискусію щодо вибору моделі конституційного устрою в контексті боротьби за повноваження з Президентом. У продовження ініціативи свого лідера фракція БЮТ ухвалила рішення підтримати ПР у питанні створення Тимчасової спеціальної комісії (ТСК) для підготовки та попереднього розгляду проекту змін до Конституції України. Остаточне рішення було відкладене БЮТ лише після попередження фракції НУ–НС, що таке голосування може призвести до розпаду коаліції.

Зрештою свою конструктивну роль відіграв Конституційний Суд України. Ключовим рішенням у контексті конституційної реформи стало рішення у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі).

У своєму рішенні Конституційний суд сформулював наступні позиції[92]:

1. В аспекті порушеного у конституційному поданні питання положення частини другої статті 72 у системному зв'язку зі статтею 5 Конституції України слід розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати й змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України.

2. В аспекті конституційних подань положення частини другої статті 72 Конституції України в контексті положень статті 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України.

3. Положення частини другої статті 94 Конституції України необхідно розуміти так, що процедура підписання й оприлюднення законів, установлена нею, не застосовується до законів, прийнятих на референдумі.

[92] *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) № 6–рп від 16.04.2008. // http://www.ccu.gov.ua

4. Положення частин другої, третьої статті 5, статті 69 Конституції України слід розуміти так, що рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів є остаточним і не потребує будь–якого затвердження, у тому числі Верховною Радою України.

5. Звернути увагу Верховної Ради України, народних депутатів України, Президента України на необхідність ініціювання та приведення існуючого законодавства України з питань референдумів у відповідність до норм чинної Конституції України.

6. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Таким чином, усі суперечки щодо питання конституційності механізму внесення змін до Основного закону та ухвалення нової Конституції України були остаточно вирішені. Як випливає з рішення Конституційного суду України, **ухвалення нової Конституції України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою можливе лише після того, як будуть внесені відповідні зміни до розділу XIII Основного закону та ухвалена нова редакція Закону України «Про всеукраїнський референдум»**.

Попри зростаючий опір БЮТ та Партії регіонів, наприкінці квітня робоча група у складі НКР під керівництвом М. Ставнійчук винесла на загальний розгляд Ради відповідний проект (*далі* – Концепція). Оскільки саме цей документ надалі визначатиме характер і напрям роботи НКР над забезпеченням конституційної реформи, варто зупинитися на його найбільш важливих положеннях Концепції.

Важливим кроком щодо удосконалення положень Конституції України став проект Концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні, який, зокрема, містить наступні положення:

- закріплення в новій редакції Конституції України чітких строків ухвалення необхідних конституційних законів;
- удосконалення механізмів захисту прав і свобод громадян, зокрема закріплення пріоритету міжнародних угод у сфері захисту прав і свобод над національним законодавством;
- системний характер Конституції України, яка стає вихідною точкою для здійснення судової реформи, реформи правоохоронної системи, адміністративно–територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування;
- запровадження чіткої ієрархії нормативно–правових актів;

- детальний виклад принципів реалізації народного суверенітету, уточнення принципів реалізації виборчих прав, обсягів активного і пасивного виборчого права, предмета всенародного референдуму;
- уточнення розподілу сфер повноважень між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

Автори концепції прямо вказують на те, що більшість положень нової редакції Основного закону будуть виходити з положень чинної Конституції України і розвиватимуть їх.

Але, зважаючи на зростаюче політичне напруження в парламенті, можна констатувати погіршення перспектив конституційного реформування до президентських виборів 2010 р. Це у свою чергу, як свідчить досвід 2004 р., може призвести до виникнення нової політичної кризи в ході виборчої кампанії, що може суттєво ускладнити демократичний перебіг виборів та вплинути на їх легітимність.

1.10. Соціально–ціннісні засади професійної діяльності політичної еліти

Визначальний вплив на формування та подальший розвиток ціннісних систем свого соціуму здійснюють перш за все національні еліти. Осіб, які здійснюють процеси політичного управління країною, також традиційно відносять до національної еліти[93]. Однак соціальна група політико–управлінської еліти сама по собі не є однорідною. Існує принаймні п’ять підгруп політико–управлінської еліти: вищі посадові особи держави, керівний склад вищих та центральних органів державної влади й місцевого самоврядування; загальний керівний склад органів державної влади й місцевого самоврядування та державні службовці нижчих категорій посад.

З метою з’ясування реального стану проблеми формування ціннісних засад у сучасній політичній системі України восени 2007 р. на базі Національної академії державного управління при Президентові України за участі фахівців Національного інституту стратегічних досліджень проведено експертне опитування державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Завдання цього дослідження – виявити систему цінностей соціальної групи, яка здійснює процеси політичного управління в країні та співставити її із системою цінностей, які в українському суспільстві можна вважати спільними для всіх соціальних груп.

---

[93] *Парето В.* Компендиум по общей социологии / Перев с итал.: А.А.Зотов. – М.: ГУ ВШЭ, 2008. – 512 с.

Аналіз результатів дослідження засвідчує, що найвищою особистою цінністю для всіх підгруп виявилися діти. На другому місці – батьки. У сукупності це підтвердило й високу оцінку родинних цінностей, що цілком притаманно для українського національного менталітету, а також підтверджується результатами попередніх досліджень[94]. У світовій практиці формування демократичних ціннісних засад посттоталітарного суспільства вже траплялися випадки, коли цілеспрямований ідеологічний вплив на провідну соціально–професійну категорію справлявся опосередковано, через вплив на родину. Наприклад, у повоєнній Західній Німеччині, запроваджуючи систему демократичної політичної освіти населення, ініціатори насамперед залучили до неї дітей і літніх людей (найменш задіяних у трудовому процесі). Через родинний вплив цих соціальних категорій відбулося й «вирівнювання» системи цінностей основних працюючих категорій.

Досить високий результат виявися в оцінці категорії «честь», що наближається й перевищує інші (крім родинних) категорії. З одного боку, тут може йтися про комплексне поняття «честь і гідність» людини, з іншого – про професійне поняття «честь мундира» державного діяча. В обох випадках таке визначення цілком відповідає демократичним стандартам і дозволяє судити про досить високий морально–професійний імператив сучасних посадових осіб держави.

За своєю ціннісною значущістю до цієї категорії наближається інше поняття – «повага», яке також безпосередньо пов'язано як з відносинами в родині й суспільстві, так і з професійною діяльністю політико–управлінської еліти. Йдеться про чотири змістові цієї категорії: повага в родині, повага в більш широкому колі безпосереднього спілкування, повага в трудовому колективі й сукупна повага у суспільстві до певної соціально–професійної групи. У будь–якому випадку категорія «повага» політичною елітою значною мірою ототожнюється з категорією «честь».

В ієрархії особистих цінностей сучасної політичної еліти «добробут» посідає не одне з перших місць. Отже, можна припустити, що політична еліта у сукупності становить досить забезпечену й матеріально стабільну соціально–професійну категорію українського суспільства. Дані інших авторів також свідчать, що в західноєвропейських країнах політичні діячі й державні службовці перебувають принаймні в першій десятці ієрархії соціального добробуту та стабільності[95].

---

[94] *Проблеми* і перспективи розвитку України: аналітичні матеріали / За заг. ред. В. М. Князєва: – К.: Вид–во НАДУ, 2005. – 180 с.

[95] *Боссард Д., Деммке К.* Державна служба у країнах–кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О. М. Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.

Грошові статки як важлива складова добробуту також не мають високої оцінки при визначенні системи цінностей. Насамперед «гроші» вже за визначенням є «цінностями», але цінностями не першого порядку. Сама по собі відсутність чи наявність достатньої кількості грошей не завжди визначає суспільний статус певної соціально–професійної категорії. Наприклад, у СРСР службовці органів радянської влади та партійно–політичні працівники отримували порівняно нижчу платню, ніж робітники та інженерно–технічні працівники. Однак при цьому службовці, безсумнівно, були привілейованою категорією радянського суспільства. Так само в багатьох західноєвропейських країнах державні службовці мають історично обумовлений досить високий рівень інших (не грошових) преференцій. Однак у суспільстві відбувається, з одного боку, визначення ціннісної ваги окремих екзістенційних категорій, які, безумовно, мають значення для суспільства в цілому, з іншого – оцінка громадянами спроможності сучасної політичної еліти підтримувати ці цінності в українському суспільстві (табл. 1.13).

Таблиця 1.13

Оцінка значущості сучасних цінностей української нації та здатності сучасної політичної еліти підтримувати ці цінності

Цінність	Значущість	Спроможність
мир	1812	1289
безпека	1721	902
добробут	1701	734
законність	1658	705
незалежність	1654	1154
свобода	1652	954
державність	1632	1016
громадський порядок	1603	923
людяність	1564	814
злагода	1563	787
духовність	1559	810
демократія	1507	837
національна ідея	1477	760
рівність	1475	610

Вищою цінністю українського суспільства, без сумніву, є *мир*. Для нації, яка пережила дві світові та громадянську війни, така оцінка цілком виправдана. Причини заниження оцінки спроможності політичної еліти підтримувати мир можна шукати насамперед у загрозах розколу країни, які лунали з обох політичних «таборів» політичної еліти напередодні останніх президентських та парламентських виборів, а інколи лунають і досі.

Друге місце в ієрархії суспільнозначущих належить категорії *безпека*. Вона досить щільно пов'язана з попередньою, але скоріше визначає параметри внутрішньої безпеки, оскільки зовнішня безпека визначається перш за все категорією *мир*. Разом з тим маємо невисоку оцінку спроможності політичної еліти підтримувати безпеку у суспільстві. Цей показник значно поступається показнику спроможності до збереження миру та кільком іншим показникам і найбільше наближається за змістом, до категорії *громадський порядок*. Порівняно із суспільною значущістю цієї категорії оцінка спроможності політичної еліти його підтримувати є досить низькою.

Оцінка спроможності політичної еліти підтримувати *добробут* суспільства виявилася катастрофічно низькою. Така низька оцінка може навести на думку, що сучасна політична еліта не лише неспроможна забезпечити добробут суспільства, але й загалом мало переймається цією проблемою.

Насторожує невисока сукупна оцінка спроможності політичної еліти підтримувати законність у країні (що більш як удвічі менше за суспільну значущість категорії). Ймовірно, низька оцінка зумовлена характерними для сучасного стану вітчизняного законодавства «подвійними стандартами».

Провідною суспільно–державницькою цінністю є *незалежність України*. Спроможність політичної еліти підтримувати незалежність країни є досить високою. Для політичної еліти незалежність є однією з провідних ціннісних категорій, яка визначає її владно–політичний і соціальний статус. Тут йдеться принаймні про дві складові незалежності. З одного боку, про персональну незалежність політичної еліти та її окремих груп від впливу зовнішніх чинників, з іншого – про державну незалежність, яка гарантує політичній еліті її державно–політичний стан. Синонімом цієї категорії є інша ціннісна категорія – *державність*, яка також високо оцінюється. Однак, оцінка спроможності політичної еліти зберегти державність України дещо нижча за вагу самої категорії і може бути пояснена декларативним прагненням певних груп політичної еліти до більшої інтеграції з Росією.

Попри високий рейтинг значущості для українського суспільства категорії *свобода*, спроможність політичної еліти підтримувати цю суспільну цінність оцінюється значно нижче. Для одних це свобода дій у межах закону, для інших – свобода дій у межах політичної реальності.

Спроможність політичної еліти підтримувати злагоду у суспільстві також оцінюється досить критично. Якщо у середовищі самої політичної еліти відсутня злагода, що характерно саме для сучасного її стану біполярності, то цей стан відбивається і на суспільстві в цілому.

Багато спільного між собою мають гуманістичні ціннісні категорії *людяність* і *духовність*. Оцінки спроможності політичної еліти підтримувати ці суспільні цінності також майже збігаються. Можна припустити, що утилітарно–прагматична налаштованість сучасної політичної еліти не сприяє високій мірі людяності й духовності її соціальної поведінки.

Окремим пунктом оцінювання є *національна ідея*. Ця категорія досить щільно пов'язана з категорією «державність», але не є тотожною їй. Крім того, спроможність сучасної політичної еліти, яка декларує себе як демократична, підтримувати демократію менш ніж на 45 % від можливого і на 200 % від бажаного, ставить під сумнів саме визнання «демократичності» цієї верстви. Оцінка спроможності політичної еліти підтримувати ці суспільно–значущі цінності значно нижче за їх суспільну значущість.

Оцінка спроможності політичної еліти підтримувати *рівність* в українському суспільстві найнижча в рейтингу спроможності. Скоріше за все, категорія «рівність» в українському суспільстві лишається декларативною як з погляду соціально–майнового, так і правового стану громадян.

На особливу увагу заслуговують саме ціннісні орієнтації вищої верстви політичної еліти сучасної України. Дослідження засвідчило, що в більшості випадків представникам цієї верстви ще мало притаманні ціннісні орієнтації, які є характерними для політичної еліти країни з розвиненою демократією. Важливо усвідомити й той факт, що прагнучи до власної рецепції демократичних цінностей, сучасна політична еліта України досі не спроможна ці цінності культивувати.

Модернізація політичного життя та формування нових механізмів функціонування системи демократичного політичного управління, у тому числі особистих цінностей політичної еліти, в Україні потребують з'ясування сукупності принципів такого управління та їх діалектичного зв'язку із системою цінностей суспільства.

Отримані показники (табл. 1.14) значною мірою збігаються з даними аналогічних досліджень наукових попередників[96]. Насамперед варто звернути увагу на «три П» як принципи демократичної системи державного управління: патріотизм, порядність і професіоналізм.

[96] *Соціологічна* експертиза в державному управлінні (на прикладі дослідження політичної реформи в Україні): Наук.–метод. посі. / За заг. ред. В. Д. Бакуменка, Л. Г. Штики; Кер. авт. кол. Ю. П. Сурмін. – К.: Вид–во. НАДУ, 2003. – 152 с.; *Бакуменко В.Д., Кальниш Ю. Г., Губа О. П.* Проблемні аспекти становлення адміністративної культури в органах державної влади в Україні (за матеріалами експертного дослідження) // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. НАДУ: Одеський регіональний ін–т. – 2004. – № 3 (19). – С. 4–12.

Таблиця 1.14

Притаманність сучасній політичній еліті особистих цінностей
(максимально можлива оцінка – 2000 балів)

Цінність	Оцінка
освіченість	984
професіоналізм	880
принциповість	823
справедливість	803
вихованість	705
духовність	688
відповідальність	677
здоровий глузд	661
людяність	654
патріотизм	622
моральність	616
доброзичливість	610
непідкупність	604
доброчесність	592
порядність	565

Професіоналізм – найважливіша ціннісна засада особистої системи і системи професійної діяльності − у сучасної політичної еліти корелюється досить чітко. Разом з тим звертає на себе увагу той факт, що друга пріоритетна складова системи принципів політичного управління – *порядність* – у системі особистих цінностей політичної еліти не отримує адекватної оцінки. Навпаки, як складова системи особистих цінностей політичної еліти, «порядність» опинилася на останньому місці. Порівняння цих показників свідчить про те, що принцип порядності у сучасній системі політичного управління України, попри його досить важливе значення, не дотримується. Поєднання високого професіоналізму і невисокої порядності осіб, покликаних управляти державою, створює небезпечну тенденцію до умілого зловживання політичним становищем.

Патріотизм – любов до Батьківщини. Інколи синонімом патріотизму може виступати націоналізм, але не в значенні зневаги до інших націй, а у шанобливому ставленні до політичної нації, яка складає основу населення країни, що вважається Батьківщиною. У будь–якому випадку почуття патріотизму стимулюють особу, яка управляє державними справами, ухилятися від дій, що можуть зашкодити державі й країні. Але не слід ототожнювати принцип патріотизму і принцип служіння народу. У попередні історичні епохи (приміром, у Західній Європі до формування

національних держав) патріотизм не ототожнювався зі служінням народу, що не заперечувало частих проявів справжнього патріотизму по відношенню до країни чи її монарха. Служіння інтересам народу є принципом притаманним саме демократії. У тоталітарних країнах також часто декларувався принцип служіння народу, однак на практиці він втілювався скоріше в служіння інтересам окремої групи населення та її ідеології.

Можна стверджувати, що саме народу служать посадові особи держави, які обираються народом або від імені народу, однак опосередкування виборчої системи через політичні партії вказує на те, що виборні посадові особи держави скоріше можуть слугувати корпоративним інтересам певної соціальної групи, виразниками яких є ті чи інші політичні партії.

Для сучасного українського суспільства дієвість принципу патріотизму в політичному управлінні пов'язана, перш за все, з наявністю і силою впливу національної ідеї. Експерти, високо оцінюючи значущість національної ідеї як цінності сучасного українського суспільства, удвічі нижче оцінили спроможність сучасної політичної еліти цю цінність підтримувати. За відсутності чи слабкості національної ідеї дієвість принципу патріотизму може підтримати або емоційне відчуття єдності людини з батьківщиною, або високий рівень добробуту в суспільстві. Однак ці фактори у сучасних умовах діють *не* досить потужно.

Загалом аналіз принципів сучасної системи політичного управління України показує, що більшість з них досі недостатньо реалізуються. Однією з вагомих причин цього є відсутність сталих ціннісних засад професійної діяльності вітчизняної політичної еліти та дієвих механізмів їх реалізації. Водночас, у тій частини, де ці засади збігаються з базовими принципами сучасної соціальної парадигми, можливим є досягнення досить високих і стабільних результатів.

Подальшому формуванню системи політико–управлінських цінностей і принципів, притаманних демократії, можуть сприяти ряд факторів, що в цілому впливають на пострадянське оздоровлення українського суспільства. Зокрема, **справжнім дієвим партнером політичної еліти щодо процесів суспільних перетворень у демократичному суспільстві виступає громадськість.** Апробованим часом та зарубіжним досвідом механізмом налагодження такої ефективної взаємодії має стати подальше запровадження в Україні процедур публічної політики.

Розділ 2.
РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Складні трансформаційні перетворення, які відбуваються в Україні, ускладнений перебіг політичних подій та час від часу загострення політичної кризи об'єктивно підвищують суспільну значущість діяльності структур громадянського суспільства. Їх залучення до політичного процесу в якості суб'єктів альтернативних традиційним політичним інститутам (державним і партійним), сприяє створенню умов для вдосконалення громадсько–політичного діалогу, збереженню соціальної стабільності та громадянського миру.

Суттєвою передумовою для посилення впливу інститутів громадянського суспільства на владу є їх кількісне зростання та підвищення організаційної спроможності. Подоланню кризових явищ суспільно–політичного буття нашої країни значною мірою може сприяти залучення широкої громадськості до процесу підготовки та прийняття управлінських рішень. Активізація цього процесу потребує не лише наявності конституційно закріплених прав і свобод та демократично сформованих політичних інститутів, але й різноманітних форм та засобів впливу громадян на діяльність органів влади. Результативність взаємодії населення та влади безпосередньо залежить від рівня інституціоналізації суспільно–політичної діяльності громадян, що, у свою чергу, здатні забезпечити організації громадянського суспільства.

2.1. Становлення громадянського суспільства: критерії, стан та тенденції розвитку

2.1.1. Європейські стандарти та критерії оцінки розвитку громадянського суспільства

Подальший розвиток інститутів громадянського суспільства значною мірою має стимулюватися вдосконаленням нормативно–правової

бази. Його основним напрямом залишається необхідність приведення до відповідних європейських стандартів.

Це завдання надзвичайно актуальне і з точки зору зовнішньополітичних стратегічних пріоритетів Української Держави. Членство України в Раді Європи, взяті нею міжнародні зобов'язання (зокрема, у рамках Плану дій Україна – ЄС 2005 р.) та її подальші євроінтеграційні прагнення роблять його реалізацію невідкладною.

Крім того, хоча поняття «європейські стандарти» стало широко вживаним у офіційній риториці, як свідчить аналіз публічних дискусій та ЗМІ, навіть вітчизняні політичні та державні діячі погано обізнані з його змістом. Тому існує потреба широкого інформування громадян з цього питання.

Стверджуючи власний європейський вибір, наша країна має все повніше керуватися європейськими стандартами та критеріями розвитку всіх царин, зокрема і невід'ємних прав та свобод людини, громадянського суспільства. Відповідні стандарти та критерії формувалися в державах розвиненої демократії протягом тривалого часу. Одне із засадничих прав людини – право на свободу зібрань та об'єднання – декларовано Ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка була прийнята ще у 1950 р. [1]

У липні 2002 р. учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи у Страсбурзі, було прийнято «Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі»[2], де вперше систематизовано основні європейські стандарти у цій сфері суспільного буття.

Однак най**більш повний звід загальновизнаних європейськими державами стандартів щодо розвитку громадянського суспільства на сьогодні міститься у «Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам–членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM / Rec (2007) 14» (далі – Рекомендація). Цей документ був прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи 10 жовтня 2007 р. на 1006–му засіданні заступників Міністрів. Він визначає рекомендовані нормативно–правові параметри для функціонування НУО як одного із найважливіших інститутів громадянського суспільства. Його дієвість спирається на Ст. 15 Статуту Ради Європи [3].**

---

[1] *Конвенція* про захист прав людини і основоположних свобод // http://search.liga.kiev.ua/l_doc2.nsf/alldocact2/MU50K02U?OpenDocument.

[2] *Фундаментальні* принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі. Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованою Радою Європи, Страсбург, 5 липня 2002 р. // Юридичний вісник України. – 2002. – № 50.

[3] *Статут* Ради Європи (Лондон, 5 травня 1949 р.) // http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=994_001.

Автори цього документу зазначають, що вказаними стандартами (які вони називають «мінімальними») державним органам держав – членів рекомендується керуватися в розробці національного законодавства, державній політиці та практиці, крім того, – враховувати їх при проведенні моніторингу взятих зобов'язань.

За визначенням Рекомендації «*термін «неурядові організації» включає в себе добровільні самоврядні об'єднання або організації, створені для реалізації некомерційних завдань їхніх засновників або членів.* **До них не належать політичні партії»**[4].

Рекомендація формулює основні принципи, які мають визначати правовий статус громадських організацій:

- НУО включають об'єднання або організації, створені як окремими особами (фізичними або юридичними), так і групами таких осіб. Вони можуть мати або не мати членів;
- НУО можуть бути як неформальними об'єднаннями або організаціями, так і об'єднаннями або організаціями, які мають правосуб'єктність;
- НУО можуть бути національними й міжнародними і за складом, і за сферою діяльності;
- НУО повинні мати право на свободу висловлення поглядів та будь–які інші права і свободи;
- НУО не підлягають управлінню з боку органів державної влади;
- НУО, які мають правосуб'єктність, повинні мати такі ж права, що зазвичай належать іншим юридичним особам, і на них повинні поширюватися такі ж самі обов'язки та санкції;
- законодавчі та податкові норми, що застосовуються до НУО, повинні заохочувати їх утворення і тривалу діяльність;
- НУО не повинні розподіляти будь–який прибуток, що може виникнути внаслідок їх діяльності, між своїми членами або засновниками, але можуть використовувати цей прибуток для реалізації своїх завдань;
- дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, що впливає на НУО, повинні надаватися до адміністративного оскарження та вільного оскарження з боку НУО в незалежному та неупередженому суді з належною юрисдикцією.

Рекомендація обстоює вільний вибір громадськими об'єднаннями цілей своєї діяльності та засобів їх досягнення, ставлячи при цьому тільки

---

[4] Тут і далі: *Рекомендація* Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM / Rec (2007) 14 (Прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006–му засіданні заступників Міністрів) // http://www.niss.gov.ua/monitor/juni08/11.htm.

одне обмеження – вони повинні відповідати вимогам демократичного суспільства.

Право заснування НУО надається будь–якій особі, як фізичній, так і юридичній, або їх групі.

Рекомендація висуває дві основні вимоги до правосуб'єктності НУО: 1) вона повинна бути чітко відмежована від правосуб'єктності її членів або засновників; 2) НУО, утворена шляхом об'єднання двох або більше НУО, повинна бути наступником прав та зобов'язань таких організацій.

Рекомендація достатньо широко трактує право власності правосуб'єктних НУО. Так, згідно п. 50, який встановлює порядок збору внесків: «НУО повинна мати можливість звертатися по внески та отримувати їх – у формі грошових коштів або іншого майна – не лише від органів державної влади своєї країни, але також і від юридичних та фізичних осіб, міжнародних організацій та органів інших держав, за єдиної умови дотримання загальних норм законодавства щодо митних правил, іноземної валюти, протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, а також щодо фінансування виборів та політичних партій».

Надзвичайно актуальним для України, де вже тривалий час точаться широкі суспільні дискусії щодо взаємин державної влади і інститутів громадянського суспільства, зокрема, у фінансуванні останніх, є п. 57: «НУО повинна отримувати допомогу в здійсненні своїх цілей шляхом державного фінансування та інших форм підтримки, як–от: звільнення від податку на прибуток та інших податків або обов'язкових зборів стосовно доходу НУО від членських внесків, коштів і товарів, отриманих від донорів або державних і міжнародних агентств, інвестиційних доходів, доходів від оренди майна, а також пільг з оподаткування пожертв НУО шляхом виключення їх із податкової бази або надання податкових кредитів».

Однак отримання НУО державної підтримки накладає, у свою чергу, підвищені вимоги до прозорості її використання: подача щорічного фінансового звіту та звіту про діяльність до компетентного контрольного органу; інформування про частину витрат, спрямовану на залучення коштів і адміністрування; незалежний фінансовий аудит.

Діяльність НУО повинна вважатися законною за відсутністю доказів протилежного. Зазначається, що припинення діяльності НУО, або, у випадку, якщо це іноземна НУО, скасування дозволу на її діяльність повинні відбуватися лише на підставі рішення суду за переконливих доказів наявності відповідних підстав.

Рекомендація наголошує, що урядові органи всіх рівнів повинні забезпечувати ефективну участь НУО без дискримінації в обговоренні та консультаціях щодо завдань і рішень у сфері державної політики. Консультації з НУО мають бути обов'язковими у рамках підготовки проектів законодавчих актів будь–якого рівня, які впливають на їх статус, фінансування або сферу діяльності.

Удосконалення нормативно–правової бази діяльності громадських організацій

Адаптація українського законодавства до норм ЄС є тривалим процесом, що спрямований на досягнення у перспективі стратегічної мети України – набуття повноправного членства в ЄС. Не останнє місце в ньому належить і впровадженню європейських критеріїв щодо громадянського суспільства. Так, одним із завдань європейської інтеграції у Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу зазначається сприяння становленню громадянського суспільства в Україні[5].

Вагомими здобутками останніх років у формуванні державної політики розвитку громадянського суспільства та впровадженні європейських критеріїв стало ухвалення Розпорядженням № 1035 Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства[6], а також визначення цього напряму одним із головних пріоритетів Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків», затвердженої Постановою Уряду № 14 від 16 січня 2008 р.[7] Наступним етапом має стати неухильна реалізація положень урядових документів та заходів щодо реформування системи правового регулювання діяльності громадських організацій.

Доводиться констатувати, що діючі нормативно–правові акти для громадських організацій не цілком відповідають потребам ефективної діяльності громадянського суспільства, а також європейським критеріям у цій галузі. Серед найбільш суттєвих протиріч між нормами національного законодавства та нормами **«Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам–членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM / Rec (2007) 14» необхідно зазначити наступні:**

[5] *Про затвердження* Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – 18 червня.

[6] *Про схвалення* Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1035–р від 21 листопада 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – С. 89. – Ст. 3284.

[7] *Про затвердження* Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків»: Постанова Кабінету Міністрів України № 14 від 16 січня 2008 р. // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=104231107&cat_id=47292901

- відсутність у юридичних осіб права виступати засновниками громадських організацій та унеможливлення створення спільних об'єднань фізичними та юридичними особами;
- поділ громадських об'єднань за їх територіальним статусом на міжнародні, всеукраїнські та місцеві. Це призводить до заборони їм провадити свою діяльність за межами території реєстрації та викликає додаткові складнощі у процесі реєстрації;
- дозвіл громадським об'єднанням захищати права тільки своїх членів, що, практично, рівнозначно забороні захисту прав інших громадян та ставить під сумнів зацікавленість держави у розвитку правозахисного руху;
- нерівні умови реєстрації непідприємницьких та бізнесових структур. Законодавство встановлює два етапи реєстрації громадських організацій: легалізація об'єднання громадян та реєстрація юридичної особи. Для кожного з двох етапів реєстрації громадських організацій існують різні процедури, окремі збори за реєстрацію громадського об'єднання та юридичної особи, а також відмінні органи легалізації та реєстрації. Натомість більшість суб'єктів підприємницької діяльності можуть повноцінно функціонувати після набуття статусу юридичної особи.

Про невідповідність законодавчих процедур легалізації об'єднань громадян європейським критеріям свідчать рішення Європейського Суду з прав людини. Так, 3 квітня 2008 р. було ухвалено рішення у справі № 40269/02 «Корецький та інші проти України». Цим рішенням Суд кваліфікував відмову державних органів України зареєструвати створену заявниками громадську організацію «Громадянський Комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків» (м. Київ) як вчинене державою порушення статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (право на свободу об'єднань і мирних зборів)[8].

Крім того, рішення Суду зобов'язує державу вжити заходів щодо недопущення подібних порушень у майбутньому. Для цього вона має змінити законодавство та практику. Таким чином, рішення Суду створило прецедент для розгляду аналогічних позовів у європейському судочинстві та стало частиною національного законодавства всіх країн, які підписали Європейську конвенцію з прав людини;

- заборона займатися комерційною діяльністю без створення госпрозрахункових установ і організацій з статусом юридичної особи. Для цього вони повинні додатково створювати окрему юридичну особу. У той час як, згідно з приведеними європейськими стандартами, НУО мають

[8] *Справа* Корецький та інші проти України: http://www.echr.coe.int

право займатися комерційною діяльністю, якщо весь прибуток від неї не розділяється між учасниками, а направляється на розвиток організації та здійснення нею своєї статутної діяльності.

Крім того, погіршують можливості громадських організацій такі проблеми правового регулювання:

- *невизначеність неприбуткового статусу громадських організацій;*

У процесі внесення громадських організацій до реєстру неприбуткових організацій виникають проблеми через недосконалість нормативних конструкцій щодо визначення статусу неприбутковості. Водночас, відсутність у національному законодавстві класифікації видів неприбуткових організацій та критеріїв їх «основної діяльності» призводить до ускладнення практичної реалізації певних норм податкового законодавства. Так, виявляється неможливим практичне застосування норм про звільнення від оподаткування доходів від їх основної діяльності (п. 7), а також про передачу активів неприбуткової організації, що ліквідується, іншій неприбутковій організації відповідного виду (п. 7.11.11) [9];

- *недосконале правове регулювання фінансування громадських організацій.*

У податковому законодавстві немає податкових стимулів, спроможних збільшити фінансування у формі приватних субсидій. Діюча нормативно–правова база не забезпечує рівних можливостей для організацій громадянського суспільства у сфері надання соціальних послуг населенню за рахунок державного й місцевих бюджетів.;

- *відсутність єдиного підходу до реформування;*

Проблема вибору моделі системи законодавства для організацій громадського сектору залишається актуальною. За роки реформування законодавства для організацій громадянського суспільства експерти намагались розробити закон, який би встановлював єдині правила існування для таких організацій. Автори проектів Закону «Про непідприємницькі організації» та Закону «Про неприбуткові організації» пропонували різні об'єднувальні критерії для організацій громадського сектору (статус неприбутковості, спрямування діяльності організації: суспільнокорисне або приватнокорисне). Однак запропоновані критерії повністю не враховували усіх різновидів непідприємницьких (неприбуткових) організацій. Крім того, узгодити їх з іншими нормативно–правовими актами національної системи законодавства виявилось досить складним завданням.

---

[9] *Про оподаткування* прибутку підприємств: Закон України № 334/94–ВР від 28 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 4. – Ст. 28.

Пріоритетними напрямами розвитку правового забезпечення діяльності громадських організацій мають стати:

1. Подальше зміцнення партнерських відносин між органами державної влади й організаціями громадянського суспільства у процесі реформування законодавства для «третього сектору» та реалізація органами виконавчої влади задекларованих можливостей активної участі громадськості у формуванні політичних рішень.

2. Обрання більш раціональної моделі системи законодавства для організацій громадянського суспільства.

Невдалі спроби сформулювати уніфіковані критерії, за якими організації мають відноситися до непідприємницьких, призвели експертів до думки відмовитися від формування третього рівня законодавства – Закону «Про непідприємницькі організації»[10]. Найбільш сприятливою в сучасних реаліях нормотворення слід визнати дворівневу модель законодавства громадського сектору: «Цивільний кодекс» – «спеціальні закони». Обрання такої моделі мінімізує можливість виникнення правових колізій та дозволить зосередитися саме на вдосконаленні спеціального законодавства. Адже подальше затягування прийняття нової редакції Закону «Про об’єднання громадян», робота над яким триває ще з 2006 р., перешкоджає ефективній реалізації права громадян на свободу об’єднання у громадські організації. У цьому контексті необхідно зазначити, що одним із заходів реформування правового регулювання громадських організацій у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» є прийняття Закону «Про неприбуткові організації». На даному етапі розвитку законодавства про громадський сектор ухвалення такого закону є передчасним і може призвести до дублювання законодавчих норм та створити проблеми у правозастосовчій практиці. Адже його підготовка потребує не тільки ретельного перегляду й реформування правового забезпечення діяльності організацій громадянського суспільства, але й суміжного законодавства щодо статусу неприбутковості.

3. Прийняття нової редакції Закону «Про об’єднання громадян» (Про громадські організації), яка б передбачила:

1) приведення статусу громадських організацій у відповідність із нормами Цивільного кодексу та скасування обов’язкових вимог щодо їх територіального статусу;

---

[10] *Пріоритети* розвитку громадянського суспільства України / М. Лациба, О. Вінніков, Л. Сідєльнік, Д. Український; Український незалежний центр політичних досліджень. – К., 2008. – С. 84–85.

2) спрощену процедуру реєстрації громадських об’єднань, яка не буде створювати дискримінаційні умови їх реєстрації в порівнянні із підприємницькими структурами;

3) визнання права юридичних осіб бути засновниками громадських організацій;

4) порядок ведення реєстру громадських організацій та доступу до нього;

5) чіткі підстави та порядок проведення перевірок, перереєстрації та припинення діяльності громадських організацій органами влади;

6) визнання права громадських організацій захищати інтереси не тільки своїх членів.

4. Внесення відповідних змін до законодавства:

1) *у Законі «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»* визначити, що функції державних реєстраторів непідприємницьких організацій здійснює Міністерство юстиції та встановити єдиний реєстраційний збір;

2) *у Законі «Про благодійництво та благодійні організації»* зменшити термін їх реєстрації;

3) *у Законі «Про оподаткування прибутку підприємств»:*

а) передбачити порядок надання громадським організаціям статусу неприбутковості та встановити чіткі критерії відповідності видів основної діяльності непідприємницьких організацій статусу неприбутковості;

б) встановити, що у разі ліквідації неприбуткової організації її активи мають бути передані іншій неурядовій організації чи юридичній особі, цілі яких найбільше відповідають її цілям, або державі на здійснення відповідних цілей;

в) ліквідувати нижню межу суми пожертвувань, яку юридичні особи можуть включити до валових витрат;

г) скасувати обмеження суми пожертвувань та благодійних внесків розміром оподатковуваного прибутку попереднього звітного року;

4) *у Законі «Про оподаткування доходів фізичних осіб»:* а) ліквідувати нижню межу суми пожертвувань, яку юридичні особи можуть включити до валових витрат; б) скасувати обмеження суми пожертвувань та благодійних внесків розміром річного загального оподатковуваного доходу;

5) *у Законі «Про соціальні послуги»:* а) визначити перелік соціальних послуг, які можуть бути делеговані недержавних суб’єктам; б) встановити порядок здійснення соціальних послуг непідприємницькими організаціями; в) скасувати дискримінаційне положення для недержавних надавачів соціальних послуг щодо їх ліцензування;

6) *у Бюджетному кодексі* передбачити: а) перехід від фінансування закладів, які надають соціальні послуги, до фінансування конкретних видів соціальних послуг; б) планування бюджетних коштів виходячи із вартості послуг та попиту на них.

5. Проведення постійного моніторингу Міністерством юстиції України та громадськими організаціями нормативно–правових актів на їх відповідність європейським стандартам та дотримання їх на практиці.

6. Розгорнення широкої інформаційно–освітньої роботи щодо пропагування європейських стандартів розвитку громадянського суспільства серед громадян, їх об'єднань та державних службовців. З цією метою використовувати державні ЗМІ, активно залучати НУО, включати певні матеріали до відповідних навчальних курсів у загальноосвітніх школах та вищих навчальних закладах.

2.1.2. Динаміка становлення громадських організацій та проблеми залучення громадян до їх діяльності

Останніми роками в Україні інтенсивно продовжувався процес формування сучасної мережі громадських організацій та об'єднань. Станом на 1 січня 2008 р. зареєстровано: громадських організацій та їх осередків – 54862 (майже на 8 тисяч більше, ніж два роки тому); релігійних організацій різного рівня – 20595 (на 2 тисячі більше ніж у 2006 р.); профспілок та їхніх місцевих об'єднань – 20405 (на 4,8 тисяч більше ніж у 2006 р.); благодійних організацій – 10988 (на 1,4 тисяч більше 2006 р.) [11]. Нині в країні діє 2546 громадських організацій (ГО) всеукраїнського рівня, серед яких близько 930 благодійних організацій та 141 політична партія[12].

Як свідчать результати соціологічних досліджень, проходить процес переростання кількісних показників у якісні. Це особливо актуально, адже активні і постійно діючі громадські організації становлять лише 8–9 відсотків від їх загальної кількості в Україні, або біля 5 тисяч організацій[13].

Основною мотивацією створення ГО є прагнення українських громадян активно впливати на демократизацію суспільства, самоутвер-

[11] Статистичний бюлетень за 2007 рік. – К., 2008. – С.144; *Статистичний* щорічник України за 2006 рік. К., 2007. – С. 83.

[12] *Прес–служба* Міністерства юстиції України. Новини міністерства. 26.11.2007 р. // http://www.minjust.gov.ua/0/news/11489

[13] *Стан* та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки /Л. Паливода, О. Кікоть. – К.: БФ «Творчий центр Каунтерпарт», 2006. – С. 18.; Бистрицький Є. Передчуття громадянського суспільства // Дзеркало тижня. – 2007. – № 42 (671); 11–18 листоп.

дитися і реалізувати свої знання, досвід, лідерські якості, відстоювати правові, соціальні, майнові, економічні, освітні, культурні, етнічні, спортивні права й інтереси, зміцнювати демократичні та громадянські позиції, захищати інтереси співвітчизників, набути права на отримання фінансування своєї діяльності. Найбільш активно діють громадські організації професійного спрямування – об'єднання освітян, лікарів, правників, політологів, спортсменів, а також молоді, ветеранів та інвалідів, національних меншин. Так звані чорнобильські та правозахисні організації особливо активно здійснюють нагляд за реалізацією державних програм, законністю рішень виконавчої влади. Захист прав громадян – найбільш актуальна проблема України, тому представництво, захист прав і законних інтересів громадян належить також до самих поширених видів діяльності ГО.

Умови діяльності ГО в Україні оцінюються посередньо. Згідно з дослідженням Творчого центру «Каунтерпарт», загальний рівень їх спроможності представляти й захищати інтереси громадян у 2006 р. складав за п'ятибальною шкалою 2,9 бала, а у 2005 р. – відповідно 3,04 бала[14].

Одним із суттєвих гальмівних чинників удосконалення взаємодії влади ГО є недостатня фінансова база суб'єктів громадянського суспільства. У 2006 р. видатки на підтримку ГО дорівнювали лише 63 млн грн або 0,05 % витратної частини бюджету. У 2007 р. ситуація дещо поліпшилася, проте ще не є задовільною. Адже вітчизняна фінансова підтримка ГО складала 0,1 % проти 2–3 % видаткової частини бюджету у країнах Європи[15]. В Україні діє неефективна структура фінансування ГО, в якій частка «пожертв» приватних вітчизняних та іноземних донорів становить 73 %, а з боку держави – лише 2 %[16]. У той же час державне фінансування ГО у країнах Центральної Європи становить 30–40 %, а в більшості країн Західної Європи державне фінансування є основним джерелом надходжень ГО[17].

В експертній доповіді «Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку» зазначалося, зокрема, що, «має відбутися переосмислення ролі держави та розподіл функцій між державою та гро-

[14] *Стан* та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки: Звіт за даними дослідження / Л. Паливода, О. Кікоть. – К.: БФ «Творчий центр Каунтерпарт», 2006. С. 14.

[15] *Вінніков О.* Фінансування організацій громадянського суспільства (ОГС) в Україні // Пріоритети розвитку громадянського суспільства України / М. Лациба, О. Вінніков, Л. Сідєльнік, Д. Український; Український незалежний центр політичних досліджень. – К., 2008. С. 46.

[16] Там само. – С. 40.

[17] Там само. – С. 31.

мадянським суспільством, розширення участі народу в гарантуванні громадянам реальної влади в самоуправлінні»[18].

Чи не головною перешкодою до використання конструктивного потенціалу громадянського суспільства в Україні був і залишається низький рівень громадської активності в її інституалізованих формах. Адже, вирішальною передумовою активізації інститутів громадянського суспільства має бути переконання громадян у можливості їх ефективного використання для обстоювання власних інтересів. Таке переконання формується на основі оцінки громадянами ефективності інститутів громадянського суспільства.

Масова свідомість не оперує чітко визначеними оціночними критеріями та індикаторами. Адекватне уявлення про таку оцінку можна здобути за двома основними показниками:

рівень довіри громадян до інститутів громадянського суспільства;

ступінь безпосереднього залучення громадян до їх діяльності.

За даними соціологічного моніторингу «Українське суспільство (1992–2006 рр.)», середній бал індексу довіри (за 5–ти бальною шкалою) до благодійних фондів, громадських асоціацій і об’єднань протягом трьох років – 2004, 2005 і 2006 – залишався незмінно низьким – на рівні 2,4 бала. Таке ж значення (2,4 бала) мав середній індекс довіри громадян до політичних партій. Вищим ніж до громадських об’єднань виявився рівень довіри громадян до профспілок (2,6 бала), ЗМІ (2,9 бала) та церкви (3,4 бала) [19].

У 2007 р., за даними національного репрезентативного соціологічного опитування, на питання про довіру до громадських об’єднань сума відповідей «Повністю не довіряю» та «Скоріше, не довіряю, ніж довіряю» склала 43%, у той час, як сума відповідей «Повністю довіряю» та «Скоріше, довіряю, ніж не довіряю» склала лише 35 % [20].

Значно нижчим є показник рівня безпосередньої участі громадян України у діяльності громадських об’єднань. За даними соціологічного моніторингу у 2006 р. на питання «Членом якої з громадських або політичних організацій Ви є?» 83,6 % опитаних відповіли «не належу до жодної з громадських, політичних організацій чи рухів». Тобто, всьо-

---

[18] *Україна* в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2007. – С. 47.

[19] *Українське* суспільство 1992–2006: соціологічний моніторинг / За ред. д. соц. н. Н. В. Паніної. – К.: ІС НАНУ, 2006. – С. 26–28, 30.

[20] *Політична* ситуація та соціально–економічні настрої населення України: березень 2007 р. (За результатами національного репрезентативного опитування Українського інституту соціальних досліджень ім. Олександра Яременка та Центру «Соціальний моніторинг»)// http://www.uisr.org.ua

го членством у громадських або політичних організаціях охоплено лише 16,3% опитаних (0,1% респондентів не відповіли на це питання) [21].

Результати опитування проведеного у травні 2007 р., показали зменшення рівня інституалізованої громадської активності[22]. Враховуючи, що формальне членство в організації ще не означає активної участі у її діяльності, стає зрозумілим наскільки низьким є рівень реального залучення українців до громадських об'єднань.

Проте, якщо судити про рівень громадської активності зі звітів та експертних опитувань, які проводять самі НДО, то виявляється, що він постійно зростає. Так, серед організацій, представники яких брали участь в опитуванні Творчого центру Каунтерпарт, у 2005 р. членськими були 80 %, а у 2006 – 83 %. Серед них у 2006 р. в 27 % організацій налічувалося від 11 до 30 членів, у 25 % – понад 100 членів. За 2005 рік кількість членів збільшилась у 40% опитаних неурядових організацій України, а за 2006 р. – у 42 % і т.д. [23].

На перший погляд, може здатися, що приведені вище дані експертних опитувань суперечать даним загальнонаціональних опитувань, які засвідчують стабільно низьку участь громадян протягом останніх років у діяльності громадських об'єднань. Однак, на нашу думку, цей феномен пояснюється досить просто – частка активно діючих громадських об'єднань в Україні є настільки незначною, що зростання абсолютної кількості їх членів майже ніяк не відбивається на відносному загальнонаціональному показнику громадської участі.

Як і слід було очікувати, самі представники «третього сектору» більш позитивно оцінюють ефективність ГО та їх можливості щодо впливу на суспільні процеси. За результатами загальнонаціонального опитування 56 % НДО вважають, що вони допомагають громадськості й суспільству в цілому, а 27 % стверджують, що НДО захищають інтереси своїх членів. Що стосується основних перешкод до активної участі громадян у діяльності НДО, то респонденти вважають, що це, насамперед, недостатня обізнаність громадськості із важливістю ролі, яку відіграють ці організації у процесі управління (67 %), а також бідність переважної частини населення, через що люди в основному зайняті повсякденними

[21] *Українське* суспільство 1992–2006: соціологічний моніторинг / За ред. д. соц. н. Н. В. Паніної. – К.: ІС НАНУ, 2006. – С. 12.

[22] *Результати* національного опитування «Громадська думка в Україні – 2007». Омнібус // Українське суспільство 1992–2007. Динаміка соціальних змін / За ред. В. Ворони, М. Шульги. – К.: ІС НАНУ, 2007. – С. 476.

[23] *Стан* та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки: Звіт за даними дослідження / Л. Паливода, О. Кікоть. – К.: БФ «Творчий центр Каунтерпарт», 2006. – С. 10–11.

проблемами виживання (66 %). Багато респондентів також наголошували на незадовільному рівні інформування громадськості про існуючі НДО і певній їх пасивності щодо залучення населення до своєї діяльності (38 %) [24].

Недостатня обізнаність громадян та низький рівень їх інформування про діяльність ГО суттєво впливають на їхні оціночні судження. Коли ставиться запитання про громадські об'єднання, з результатами діяльності яких вони краще знайомі, то рівень оцінки відповідно стає помітно вищим.

Так, за даними загальнонаціонального опитування, стосовно громадської думки про неурядові аналітичні центри, проведеного у вересні 2007 р., майже 42 % громадян України вважають їх діяльність корисною або скоріше корисною для суспільства і лише 9,3 % дотримуються протилежної думки. Якщо серед усіх опитаних корисність неурядових аналітичних центрів безумовно визнають 12,5 %, то серед тих, хто тією чи іншою мірою ознайомлений з їх діяльністю, – 35 %; скоріше корисною: серед усіх опитаних – 29,2 %, серед ознайомлених – 47,5 % [25].

Недостатня обізнаність громадян з діяльністю та можливостями існуючих громадських організацій, спричинена ще й тим, що в Україні до цього часу не створений відкритий та загальнодоступний реєстр громадських об'єднань на сайті Міністерства юстиції України (аналогічно реєстрам політичних партій та профспілок, що вже давно функціонують).

Для поліпшення становища слід здійснити наступні першочергові заходи.

1. Розробити «Стратегію розвитку громадянського суспільства в Україні», де передбачити конкретні заходи спрямовані на стимулювання залучення громадян до діяльності громадських об'єднань.

2. Розробити й прийняти до виконання довгострокову інформаційно–освітню програму щодо можливостей ефективного використання інститутів громадянського суспільства.

3. Створити відкритий та загальнодоступний реєстр громадських об'єднань на сайті Міністерства юстиції України.

---

[24] *Громадянське* суспільство в Україні. Аналітичний звіт за результатами загальнонаціонального опитування недержавних організацій України/ Звіт підготували Я. Бачинський, І. Кучерів І. Бекешкіна, О. Стегній, В. Полуйко – К.: ДП «Видавничий дім «Козаки», 2003. – С. 30.

[25] *Неурядові* аналітичні центри в Україні (Аналітична доповідь Центру Разумкова) / Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 6 (90). – С. 11–12.

2.1.3. Тенденції розвитку молодіжного руху

На сучасному етапі молодіжний рух відзначається великою кількістю різнопланових за напрямами діяльності та політичними уподобаннями громадських молодіжних організацій. Статистичні дані свідчать про значне кількісне зростання молодіжних громадських організацій. У 2007 р. було зареєстровано майже 270 організацій, у 2006 р. – понад 250[26]. Утім, попри те, що кількість громадських молодіжних та дитячих об'єднань продовжує зростати, вони є переважно нечисельними за складом. Нині об'єднання молодих громадян існують практично в усіх сферах суспільного життя, зростає їх здатність захищати суспільні інтереси.

Сприятливим для вітчизняних молодіжних організацій є правове забезпечення. Чинне законодавство не обмежує створення молодіжних об'єднань (за винятком деструктивних, кримінального характеру). Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» 1998 р., декларує: «Молодіжні та дитячі громадські організації утворюються і діють на засадах добровільності, рівноправності їх членів, самоврядування, законності та гласності» (ст. 3).

Державна підтримка молодіжних організацій, як матеріальна, так і організаційна, яка є одним із пріоритетів молодіжної політики України, виражається у:

- звільненні молодіжних організацій, створюваних ними підприємств, установ тощо від оподатковування;
- безоплатній передачі молодіжним організаціям будинків і споруджень, матеріальної бази, необхідних для роботи з молоддю;
- звільненні молодіжних організацій від внесення плати за користування землею (місце розташування молодіжних спортивних та інших об'єктів дозвілля);
- наданні молодіжним організаціям на вигідних умовах різних видів кредитів і субсидій;
- створенні молодіжним організаціям сприятливих умов для здійснення обміну, співробітництва з молодіжними організаціями інших країн і територій.

Важливою для молодіжного руху постає його взаємодія з політичними партіями. Це проявляється в обопільному прагненні досягнення єдності партії з її молодіжною організацією на базі відповідних ідеологічних плат-

---

[26] *Інформаційно–аналітична* довідка про результати діяльності Міністерства юстиції та його територіальних органів з питань легалізації об'єднань громадян, інших громадських формувань // http://www.minjust.gov.ua.

форм. Чимало молодіжних організацій веде роботу, вирішує свої проблеми й одночасно співпрацює з партією та готує себе для майбутньої політичної роботи в ній. У свою чергу політичні партії домагаються вирішення проблем, які є у молоді та відстоюють інтереси членів молодіжних організацій. В Україні значна кількість партій мають свої молодіжні організації, які ідеологічно орієнтуються на них.

Для сучасної партійної молодіжної політики характерною є статутна незалежність молодіжних структур, хоча молодіжна організація, як правило, у назві має значну спільність з назвою своєї «материнської партії». Це сприяє її пізнаваності серед молодих виборців. До припартійних організацій відносяться такі відомі серед молодіжного загалу: Всеукраїнська молодіжна громадська організація «Молодіжний Союз Наша Україна», Спілка молоді регіонів України, «Батьківщина Молода», Ленінська комуністична спілка молоді України, Молодий Народний Рух тощо.

Разом з цим є значна кількість молодіжних об'єднань, що зберігають свою незалежність. Вони залишаються самостійними ідейно–політичними утвореннями і займають активну громадську позицію. Іноді ці організації спрямовують свою діяльність на реалізацію вузькоцільових проектів, відповідно до умов отриманого фінансування від: грантодавця; Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту; органів місцевого самоврядування тощо. Однак це не означає, що організація увесь час свого існування займається тільки цією діяльністю. До таких організацій можна віднести ВМГО «Молодий Рух», Фундацію регіональних ініціатив, ГМ «Опора».

Суттєвий сегмент у спектрі молодіжних організацій складають релігійні організації. Після падіння тоталітарної системи значний відсоток молоді звернувся у пошуках самореалізації до релігії. Зокрема, це пов'язано з національним рухом нової доби. Національно свідома молодь здебільшого декларувала свою приналежність до традиційних Української греко–католицької церкви, Української автокефальної православної церкви. Також значний відсоток молоді звертається до протестантських церков, різноманітних сект та містичних, псевдорелігійних культів. Наприклад, Християнська молодіжна організація Церкви адвентистів сьомого дня, Молодіжна рада церков Євангельських християн–баптистів України тощо.

Політично не заангажовані молодіжні об'єднання (наукові, літературно–мистецькі та культурологічні об'єднання, спортивно–патріотичні та дитячі виховні організації) перевищують попередні, як за кількістю, так і за масовістю. Значну роль відіграють загальноукраїнські спортивні асоціації, зокрема, у галузі єдиноборств.

Молодіжні об'єднання національних меншин опікуються збереженням та поширенням серед молоді власних національних звичаїв, культури та традицій. Серед них є не лише культурологічні, а й студентські, наукові, фахові, благодійні, спортивно–патріотичні організації тощо.

Найчисельнішим серед членів молодіжних організацій є студентство. Однак членство у власне студентських організаціях обмежене часом навчання у ВНЗ. Крім того, ці організації відстоюють, переважно, інтереси студентської молоді.

Процеси реформування політичної, економічної системи в Україні відкрили нові перспективи розв'язання проблем молоді, водночас значно ускладнили процеси її соціалізації. Під час великомасштабних суспільних змін саме молодь, найчастіше від інших соціальних груп, відкидається на узбіччя економічного та духовного життя, відчужується не лише від держави, а й від усього суспільства.

Зарадити цьому має більш дієва державна молодіжна політика, яка повинна базуватися на узгодженості норм ювенального законодавства, зростанні фінансування молодіжних програм, підвищенні ролі органів державного управління у сфері сприяння соціальному становленню та розвитку молоді, посиленні уваги і підтримці керівництва та самих молодіжних структур задля підвищення ефективності їхньої суспільно значущої діяльності, налагодженні необхідної координації різних державних і громадських інституцій.

Система соціального захисту молоді й молодої сім'ї повинна вбирати реальні заходи держави та підприємницьких структур, бізнесу щодо наповнення програм молодіжного житлового кредитування, гарантування першого робочого місця та їхнього повноцінного соціального становлення і подальшого розвитку. Необхідно фінансово забезпечити виконання програм культурологічного спрямування, відновлення й будівництва соціокультурних, спортивних та інших об'єктів дозвілля дітей і молоді, активніше пропагувати кращі здобутки національної культури, підтримувати професійні та самодіяльні колективи художньої творчості, клуби за інтересами, фольклорні народні колективи, розробити та впровадити програми національно–патріотичного виховання молодого покоління, спрямовані на подолання взаємовідчуженості молоді різних регіонів України та консолідацію української нації.

Необхідно законодавчо передбачити систему надання об'єднанням молоді в пільгове й безоплатне користування приміщень, споруд та іншого майна, необхідного для їхньої статутної діяльності.

Підтримка ініціатив молоді щодо її участі у громадському житті країни, сприяння зміцненню діючих та утворенню нових громадських молодіжних об‘єднань, заохочення волонтерського руху – все це має стати спільною справою органів влади та молодіжних громадських організацій усіх рівнів.

2.2. Зростання впливу інститутів громадянського суспільства на формування та реалізацію державної політики

2.2.1.Форми участі неурядових організацій у виробленні та реалізації державної політики

Дієвим інструментом створення ефективної системи державної влади та її легітимації може стати більш широке залучення до вироблення та реалізації державної політики інститутів громадянського суспільства, зокрема, неурядових організацій (НУО). Відтак, зростає актуальність аналізу та пошуку можливих шляхів удосконалення форм такого залучення.

Можливості партнерських стосунків між органами влади та інститутами громадянського суспільства розширюються, зокрема, завдяки позитивним тенденціям у становленні останніх: зростання кількості організацій громадянського суспільства; поліпшення їх фінансового, технічного та кадрового забезпечення; підвищення їх фахового рівня в обраних сферах діяльності.

Найбільш помітними та ефективними формами участі НУО у формуванні та провадженні державної політики в країні стали: вплив неурядових аналітичних центрів на розробку та прийняття владних рішень; участь у забезпеченні демократичного, прозорого і чесного характеру виборів в органи державної влади всіх рівнів та місцевого самоврядування; участь у роботі дорадчих структур – громадських рад і колегій при органах влади.

Вплив неурядових аналітичних центрів на розробку та прийняття владних рішень

В епоху глобалізації та переходу до інформаційного суспільства все більш активне залучення неурядових аналітичних центрів (НАЦ), або ж, як їх ще називають, *think tanks* («фабрик думок»), до вироблення урядової політики стало загальносвітовою тенденцією. Посилюється роль НАЦ як виробника якісного та суспільно затребуваного інтелектуального продукту й в Україні.

Так, за визначенням Інституту зовнішньополітичних досліджень (США), який здійснює моніторинг розвитку світової мережі think tanks, у

2007 р. до кола впливових були віднесені також 43 українські НАЦ[27]. За підрахунками Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова, у нашій країні діє понад 380 НДО, які позиціонують себе дослідними структурами[28].

Основними передумовами суспільного авторитету НАЦ є: незалежний характер їх досліджень; відсутність заангажованості політичними, партійними, корпоративними чи іншими груповими інтересами; використання постійного штату висококваліфікованих фахівців; відкритість і прозорість у роботі; помітна присутність в інформаційному просторі; готовність до співпраці як з громадськістю, так і з органами державної влади.

Участь у забезпеченні демократичного, прозорого та чесного характеру виборів

Більшість громадян усе ще вважають вибори самим дієвим механізмом свого впливу на ухвалення владних рішень. Так, за даними дослідження проведеного фондом «Демократичні ініціативи» у грудні 2007 р., 32% респондентів вважають такими президентські вибори, а 28 % – парламентські.

Українські НУО за часів незалежності накопичили значний досвід просвітницької роботи з виборцями та моніторингу виборчих кампаній (причому не тільки в Україні, але й за її межами). Найпоширенішими видами діяльності, що їх здійснюють НУО під час виборчих кампаній, стали:

1) інформаційно–мобілізаційні акції: інформування виборців щодо різних аспектів виборчої кампанії і виборчих прав громадян, мобілізація виборців (особливо молодих) та активізація їх участі у виборах;

2) правозахисна діяльність: консультування виборців та учасників виборчого процесу стосовно методів захисту їх виборчих прав;

3) моніторингова діяльність: стеження за дотриманням виборчого законодавства, спостереження на виборчих дільницях та безпосередньо в день голосування, проведення електоральних соціологічних досліджень;

1. просвітницька діяльність: правова й організаційна підготовка спостерігачів, підвищення якості підготовки суддів у галузі виборчого законодавства.

---

[27] *Якименко Ю.* Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи // Громадянське суспільство. – 2007. – № 2. – С.10.

[28] *Корені* трави – 2: участь громадськості у формуванні політики: У 2 ч. / Упоряд.: Г. Усатенко, О. Боронь. – К.: Фонд «Європа XXI», 2004. – Ч.1. – С. 27.

Особливого суспільного значення набула діяльність НУО по забезпеченню чесних та прозорих виборів. Але тільки під час виборів до Верховної Ради у березні 2006 р. вона була вперше унормована – рішенням ЦВК 16 НУО отримали офіційний статус спостерігачів.

Зміни до Закону України «Про вибори народних депутатів України», прийняті у 2007 р. закріпили за НУО право з дозволу ЦВК України мати офіційних спостерігачів за ходом виборчого процесу. Дострокові парламентські вибори 2007 р. підтвердили високу суспільну репутацію НУО, що займаються забезпеченням чесного та прозорого характеру виборів. Серед них 14 набули статусу спостерігачів за виборами, у тому числі 8 – на всій території України.

Проте підвищення ролі НУО у виборчому процесі залежить від розв'язання хронічних проблем, які так і не вирішуються, незважаючи на насиченість останніх років виборчими кампаніями. До них відносяться:

- обмеженість на законодавчому рівні статусу НУО на виборах функцією спостерігачів;
- необов'язковість реагування владних інституцій на критичні зауваження НУО під час проведення виборів;
- відсутність дієвого механізму імплементації пропозицій НУО по доконаленню виборчого процесу.

Участь у роботі дорадчих структур при органах влади

Підвищення ефективності взаємодії громадськості з органами влади вимагає систематичності та результативності роботи дорадчих структур – громадських рад і колегій при органах влади.

Позитивну роль у процесі активізації створення та діяльності громадських рад та унормування їх правового статусу справила відповідна постанова КМУ від 15 жовтня 2004 р., згідно з якою, громадські ради мають статус консультативно–дорадчого органу при центральному органі влади і створюються з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Однак на практиці використання цього інструменту залучення НУО до вироблення державної політики ще дуже далеке від досконалості.

Підвищення ролі і значення НУО у процесах розробки відповідних політик – це справа невідкладна. Особливо в контексті світового досвіду діяльності громадських рад та можливостей його застосування в Україні. Так, Уряд США широко застосовує публічно–приватні дорадчі комітети.

Існує понад 1000 таких комітетів (іноді їх ще називають радами), майже 400 з яких створено на президентському рівні. Лише Міністерство торгівлі США має 77 дорадчих комітетів, включно з президентською Експортною радою. Всі дорадчі комітети у США підлягають дії Федерального закону про дорадчі комітети 1972 р. і управляються Адміністрацією служб загального призначення. Федеральний закон вимагає від них збалансованого представництва, статусів з чітко визначеними завданнями й обсягом повноважень, відкритого доступу для громадськості, своєчасного інформування громадськості про дати і порядок денний усіх засідань, доступу громадськості до всіх протоколів та інших документів і публічної підзвітності[29] .

За даними Кабінету Міністрів громадські ради (колегії) створені при 72 органах виконавчої влади. До їх складу входить близько 2 тис. осіб, з яких більше 1 тис. є представниками від громадських організацій, до 200 представників професійних спілок. З 2008 р. на рівні уряду почала відновлюватися Рада підприємців, що стало результатом вимог, висловлених підприємцями на бізнес–форумі у січні цього року. Водночас, за оцінками експертів, на початку 2008 р. у діяльності органів виконавчої влади спостерігається низька активність у формуванні дорадчих структур[30]. Не створеною на сьогоднішній день залишається Громадська рада при Кабінеті Міністрів України, яка має виконувати координуючу функцію в системі дорадчих органів.

На думку експертів і представників НУО, Уряд має активізувати роботу над положеннями про громадські ради (громадські колегії) і залучати громадськість до обговорення проектів відповідних положень на всіх етапах їх розробки. Консультації з громадськістю в рамках громадських рад мають починатися якомога раніше у процесі формулювання позицій і проектів рішень. Залучені до консультацій мають одержувати необхідні матеріали та інформацію в доступному форматі. Теми консультацій мають оголошуватися заздалегідь, щоб їх неурядові учасники мали достатньо часу для підготовки до участі в обговоренні. Звіти про роботу громадських рад мають бути регулярні і публічно доступні. Потрібен прозорий і простий механізм зворотного зв’язку, за допомогою якого громадськість дізнаватиметься про подальшу долю поданих матеріалів і рекомендацій та ефективність

---

[29] *Національні* консультативні ради. Кращі практики США / http://www.uspishnaukraina.com.ua/uk/strategy/7/66.html

[30] *Моніторинг* діяльності громадських дорадчих органів при центральних органах виконавчої влади // http://www.civicua.org/library/view.html?topic=1047169&folder=331140.

процесу консультацій. Мірилом ефективності роботи громадських рад має бути кількість і якість владних рішень, на прийняття яких вплинули їх консультації.

2.2.2. Форми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства у протидії корупції

У сучасних умовах прояви корупції в Україні створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави. За результатами загальнонаціонального опитування громадської думки «Стан корупції в Україні» станом на 2007 рік проблема корупції в органах влади викликає занепокоєння майже 90,5% респондентів[31].

Світовий досвід засвідчує – ефективна антикорупційна стратегія базується на комплексному застосуванні примусових, попереджувальних та просвітницьких процедур. Це, у свою чергу, потребує спільної участі в цьому процесі органів влади та інститутів громадянського суспільства.

У вітчизняних умовах важливість взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства у сфері протидії поширенню корупції обумовлюється низкою факторів:

1) низькі показники довіри населення до усього спектра політичних інститутів поширюють суспільний скептицизм щодо ініціатив держави у вирішенні проблеми корупції;

2) корумпований стан системи правосуддя позбавляє громадян ефективних державно–правових механізмів захисту своїх прав і свобод, тим самим посилюючи значення неурядових та правозахисних організацій;

3) зростання уваги до України з боку Єврокомісії у питанні боротьби з корупцією при підготовці звіту щодо виконання українською стороною Плану дій «Україна – ЄС» вимагає активізації процесу залучення громадян, у тому числі через організації громадянського суспільства, до процедур прийняття рішень як важливої передумови протидії корупції.

До основних факторів, що сприяють поширенню корупції в Україні можна віднести: зростаюче зубожіння широких верств населення, погіршення криміногенної ситуації, дисбаланс у розподілі прибутків та низький рівень системи соціального захисту.

Разом з тим вітчизняна «модель корупції» має свої специфічні риси, відмінні від інших держав: з початку проголошення незалежності суспільство та влада перебувають у перманентному протистоянні один

[31] *Стан* корупції в Україні. Результати загальнонаціонального дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) з 21 лютого по 21 березня 2007 р. в усіх регіонах України. – К., 2007.

щодо одного. Відтак, громадяни намагаються вирішувати «свої справи» самостійно, без посередництва бюрократичних структур.

Чинники успішної протидії корупції відомі та успішно апробовані на міжнародному рівні. Це, насамперед, відкритість процесу підготовки та прийняття політичних рішень, свобода слова та незалежність засобів масової інформації, дієві механізми контролю за діяльністю владних інститутів з боку громадянського суспільства. За умов масштабної корупції акцент переноситься саме на усунення причин, а не на боротьбу з конкретними проявами.

Як свідчать результати дослідження настроїв громадської думки, понад дві третини (67,6 %) респондентів переконані, що органи виконавчої влади не докладають значимих зусиль до боротьби з корупцією, а 77 % опитаних вважають, що з 2004 року рівень корупції залишився незмінним або зріс[32].

Загальна думка про причини великих масштабів корупції в Україні є наступною: управлінці використовують свої посади як інструмент для отримання власної користі, а контроль над їхніми діями з боку правоохоронців недостатній. Поширення корупції як явища обумовлюють: економічна нестабільність, висока вартість життя та медичного обслуговування, низький рівень правової та політичної культури.

Найбільш корумпованими, на думку громадян, є інститути державної сфери – Верховна Рада (54,2 %), Уряд (44,9 %), ДАІ (57,5 %), міліція (54,2 %), медичні заклади (54 %), суди (49%), вищі навчальні заклади (46,3 %), прокуратура (42,9 %), митна і податкова служби (40,3 %). Найменш корумпованими на сьогоднішній день з–поміж державних установ є місцева влада (32,4 %) та президентські структури. Останнє, у свою чергу, свідчить про те, що **саме інститут президентства з–поміж усіх інших органів влади найбільшою мірою відповідає суспільним очікуванням щодо ініціювання антикорупційних заходів.**

На тлі низької легітимності державних органів влади динаміка довіри громадян до неполітичних інститутів характеризується більш позитивними показниками: протягом 2007 року середній показник довіри населення до ЗМІ становив більше 50 %, до громадських організацій (релігійних та молодіжних) – відповідно 44 % та 33 %, до профспілок – 34 %.[33]. Відтак,

---

[32] *Стан* корупції в Україні. Результати загальнонаціонального дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) з 21 лютого по 21 березня 2007 р. в усіх регіонах України. – К., 2007. – С. 2.

[33] *Громадська* думка на межі 2007–2008 рр.: оцінка року, що минає, та погляд у майбутнє. / Моніторинг громадської думки, що проводився з 7 грудня по 17 грудня 2007 року в усіх областях України, АР Крим містах Київ та Севастополь Українським інститутом соціальних досліджень імені О. Яременка та центром «Соціальний моніторинг». – К., 2007.

потенційний вплив громадянського суспільства на масову свідомість є вищим, порівняно з політичними інститутами.

61 % громадян вважають, що боротьба з корупцією є прерогативою Президента, 42,3 % – Верховної Ради, 38,2 % – Прем’єр–міністра та Уряду, 37 % – міліції та прокуратури. Водночас лише 11% респондентів поінформовані про президентські антикорупційні ініціативи та практично невідомими широкому загалу є кампанії проти корупції, ініційовані Верховною Радою та Кабінетом Міністрів. Найефективнішими, на думку респондентів, є антикорупційні заходи, організовані місцевою владою та представниками громадянського суспільства.

Щодо шляхів реагування на прояви корупції в Україні, варто зазначити, що більша частина громадян скептично ставиться до правових засобів захисту порушених прав, наприклад, подання офіційних скарг на корупційні дії до органів влади та правоохоронних структур. Для 20,7 % громадяни реальними є звернення у правоохоронні органи та суд.

Разом з тим третина респондентів вважають себе готовими до захисту власних прав, а 22,8 % опитаних зазначили, що могли б опротестувати корупційні дії у вищестоящих організаціях. 36 % українців вважають, що найкращий спосіб вирішення проблеми корупції – скасування недоторканності народних депутатів.

2.2.3. Участь інститутів громадянського суспільства у протидії поширенню корупції

На сьогодні Україна підтвердила свою участь у низці антикорупційних програм, які здійснюються на міжнародному рівні:

1) у вересні 2003 р. Україна приєдналася до Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією. Ним, зокрема, передбачається посилення участі громадськості в запобіганні корупції та закріплення за державою обов’язку інформувати населення щодо антикорупційної політики;

2) у 2006 р. Україна приєдналася до Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO). З–поміж іншого, пунктом 1 рекомендацій GRECO Україні запропоновано створити антикорупційний орган, куди мають увійти представники від влади та громадянського суспільства. До функцій такого органу віднесено реалізацію національної антикорупційної стратегії та моніторинг її виконання;

3) окрім цього, Україна долучилася до фінансування антикорупційних заходів у рамках Порогової програми американської державної корпорації «Виклики тисячоліття», основною метою якої є реформа судівництва, вдо-

сконалення застосування етичних стандартів та залучення до боротьби з корупцією вітчизняних структур громадянського суспільства.

Відтак, загальна тенденція, що прослідковується у змісті вищеозначених заходів, вказує на необхідність посилення участі громадських організацій у протидії корупції. Про це, зокрема, йдеться й в антикорупційних ініціативах Президента України, в яких акцентовано увагу на «стимулюванні діяльності громадських організацій та засобів масової інформації, які ведуть моніторинг практики і методології корупції в Україні»[34].

Натомість, на відміну від країн Західної Європи, в Україні громадянське суспільство до цього часу не стало головним учасником боротьби з корупцією. У суспільній думці значення громадських організацій у протидії поширенню корупції мінімізоване – їхніми послугами скористалися лише 2,5 % респондентів і тільки 2,8 % вважають їх відповідальними за боротьбу з цим явищем.

Серед основних механізмів участі неурядових організацій в антикорупційних заходах є наступні:

1) моніторинг діяльності органів влади. Однією з головних цілей моніторингу є забезпечення підзвітності уряду та бізнесових структур перед громадянами. Об'єктом моніторингу може виступати широке коло суб'єктів: структури виконавчої влади, приватні та фінансові установи, політичні партії, парламент, судові органи;

2) захист прав та свобод громадян, упровадження механізмів та каналів подання скарг. Досвід країн з усталеною демократичною системою свідчить, що даний вид діяльності дозволяє посилити вплив громадян на процедури прийняття рішень органами влади, створити сприятливе інформаційне поле та тиск на владу з боку ЗМІ, підвищити рівень довіри населення до власної спроможності захисту прав і свобод;

3) забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві про стан корупції та результативність антикорупційних заходів, виявлення конкретних випадків корупційних дій;

4) організація просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами;

5) сприяння підвищенню рівня життя населення шляхом розбудови недержавної інфраструктури надання соціальних послуг.

В Україні вже активно функціонує чимала кількість неурядових організацій, сфера діяльності яких так чи інакше пов'язана із питанням протидії

---

[34] *Антикорупційні* ініціативи Президента України // http://www.president.gov.ua/content/anticorruption.html

поширенню корупції. Майже 60 % організацій окреслили основним напрямом своєї діяльності сектор *права людини*. 58 % організацій працюють у сфері громадянської освіти населення і 42 % – у сфері політики та законодавства. Найбільш поширеним видом діяльності громадських організацій є поширення інформації (81 %) та захист прав та інтересів населення (68 %).[35]

Основними напрямами антикорупційної діяльності, в яких беруть участь вітчизняні неурядові організації є: проведення просвітницької роботи серед населення (81 %), захист прав громадян (72 %), представлення та захист громадських інтересів (69 %), залучення громадян до участі у процесах прийняття політичних рішень (63%), аналіз законодавства та розробка рекомендацій щодо його вдосконалення (51 %), моніторинг діяльності влади (48 %).[36]

Разом з тим ефективність антикорупційних акцій, організованих суб'єктами громадянського суспільства в Україні, залишається на низькому рівні: лише 11,4 % респондентів підтвердили свою обізнаність у таких заходах. Серед головних перешкод, які ускладнюють ефективний вплив громадянського суспільства в означеній сфері є брак матеріальних ресурсів (77 % опитаних) та **відсутність реакції (перешкоджання) з боку влади (43 %)**.

До об'єктивних причин низької ефективності взаємодії органів влади та громадських організацій слід віднести:

1) несистематичність діяльності дорадчих структур при органах влади на центральному та місцевому рівні: попри закріплене нормативно–правовими актами зобов'язання центральних органів виконавчої влади забезпечувати роботу дорадчих структур, протягом 2007 року помітною стала тенденція падіння або припинення такої практики;[37]

2) непрозорий характер розподілу земельних ресурсів. Звичайною стає практика створення посадовими особами псевдогромадських організацій, що дозволяє розподіляти бюджетні видатки та проводити конкурси щодо міжнародних программ фінансування заходів у протидії поширенню корупції поза широким громадським контролем.

Отже, дослідження рівня корупції в Україні свідчить про те, що високий рівень корумпованості притаманний багатьом державним уста-

---

[35] НУО та протидія корупції: роль, стан, перспективи. Звіт про результати дослідження. – К.: ФБ «Творчий центр Каунтерпарт», 2007. – С. 23.

[36] Там само. – С. 42.

[37] За даними моніторингу неурядових організацій, п'ять міністерств (МОЗ, Мінпраці, Мінтранс, МКТ, МНС) на своїх веб–сторінках не подають інформації про дорадчі органи взагалі; в окремих міністерствах (Міноборони, МВС, Мінфін, Мінекономіки) фіксується припинення активного інформування про діяльність дорадчих органів протягом 2007 року.

новам. Низький ступінь суспільної довіри до органів влади обумовлює неефективність державної політики у протидії поширенню корупції. Відтак, нагальною є потреба в залученні інститутів громадянського суспільства до цього процесу.

Українськими неурядовими організаціями напрацьований чималий досвід роботи із населенням у сфері боротьби з корупцією. Разом з тим, взаємодія ГО та держави у цьому напрямі залишається на низькому рівні. Можливими кроками на шляху оптимізації даного процесу мають стати наступні заходи:

на законодавчому рівні:

- визначення порядку участі громадських організацій та інших інститутів громадянського суспільства в запобіганні та протидії корупції;
- доручення органам центрального та місцевого рівня виконавчої влади забезпечення повного виконання вимог Закону України «Про інформацію» в частині надання інформації на інформаційні запити громадян;

на інституційно–функціональному рівні:

- прискорення процесу створення спеціального антикорупційного органу, відповідального за стан подолання корупції. Забезпечити його незалежний статус;
- посилення впливу ГО на процес прийняття рішень органами державної влади та контроль за конкурсним розподілом бюджетних коштів. Цьому може прислужитися своєчасне проведення моніторингу витрат бюджету на всіх рівнях;
- забезпечення підготовки та оприлюднення на офіційних сайтах органів влади Планів проведення консультацій з громадськістю, проектів державних і регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання.

на просвітницько–інформаційному рівні:

- проведення низки інформаційних заходів з систематизації знань щодо явища корупції, зарубіжного досвіду боротьби з корупцією та адаптації міжнародного досвіду протидії корупції до українських реалій з метою підвищення спроможності неурядових організацій протидіяти поширенню корупції;
- організація просвітницьких акцій та підготовка видавничо–інформаційних матеріалів антикорупційної спрямованості.

Суттєву роль у здійсненні вказаних заходів має відіграти, зокрема, «План дій із залучення неурядових організацій та ЗМІ до заходів з по-

долання корупції в Україні на 2008 рік», проект якого розроблений на виконання доручення Президента України Координаційно–аналітичним центром Міжвідомчої робочої групи з питань протидії корупції. До обговорення проекту залучені зацікавлені НУО.

2.2.4. Механізми запобігання використанню квазігромадських організацій в антидержавних цілях

Події останнього часу підтвердили наявність тривожної тенденції – активізацію громадських організацій відверто антидержавного спрямування. Відстеження динаміки суспільно–політичного життя дає змогу констатувати: цілий ряд громадських об’єднань проводять активну антиукраїнську та антиконституційну діяльність, що становить реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку України.

В умовах, коли рівень суспільної довіри до системи органів державної влади залишається низьким, деструктивний вплив антидержавних акцій окремих громадський організацій стає дедалі вагомішим ризиком у контексті забезпечення національної безпеки України[38].

Такі дії вказаних структур, взагалі, ставлять під сумнів можливість визначати їх як «громадські організації». Адже такими вони є лише формально за деякими ознаками. Разом з тим вони порушують одну з основних законодавчих вимог (з точки зору, як міжнародного, так і українського законодавства) – діяти в рамках правового поля демократичної держави. Подібна діяльність підпадає, зокрема, під обмеження, що накладаються у п. 2 Ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. У ньому зафіксовано: «Здійснення цих прав [свободи зібрань та об’єднань – авт.] не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки». Серед підстав припинення правосуб’єктності НУО у п. 44 «Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM / Rec (2007) 14» також зазначається, зокрема, «скоєння значних правопорушень», до яких, безумовно, належать дії антидержавного та антиконституційного спрямування.

---

[38] Згідно з результатами опитування громадської думки, проведеного фондом ‘‘Демократичні ініціативи’’ у грудні 2007 р. переважна більшість державних інститутів, на відміну від громадських об’єднань, має негативний баланс суспільної довіри.

Тому тут і далі, об'єднання, які їх вчиняють, мають кваліфікуватися, на нашу думку, як квазігромадські організації.

Напрями деструктивного впливу квазігромадських організацій на процеси державотворення мають яскраво виражене політичне забарвлення. Визначити причини, специфіку та тенденції антидержавної діяльності відповідних об'єднань протягом останнього півріччя дозволяє моніторинг найбільш помітних акцій подібного характеру.

Протягом **літа–осені 2007 р.** у м. Одесі було організовано та проведено низку провокаційних заходів антидержавної спрямованості. Зокрема, під час відкриття пам'ятника російській імператриці Катерині ІІ проросійськи налаштовані громадські організації «Православная общественность Одессы» та «Войско верных казаков черноморских им. Б. Хмельницкого» закликали до порушення конституційного ладу та відновлення Російської імперії.

18 жовтня 2007 р. на горі Говерла «Євразійський союз молоді» вчинив символічний акт антиукраїнської спрямованості по знищенню тризуба як реакцію на поширення «сучасного українського неонацизму».

На **початку 2008 р.** окремими політичними партіями та громадськими організаціями («Зубр», «Антифашистський комітет України») було організовано низку деструктивних акцій на знак протесту щодо планів приєднання України до ПДЧ в НАТО.

Відверто антиукраїнською риторикою був насичений Всеукраїнський з'їзд депутатів усіх рівнів, що відбувся на початку **березня 2008 р.** у м. Сєвєродонецьку Луганської області. На ньому, зокрема, як збоку представників політичних партій, так і певних громадських організацій лунали образливі заклики щодо української мови та культури, необхідності перегляду історії української нації з акцентом на першочергове значення Росії. Характерним є й те, що навіть напередодні проведення заходу в громадській думці ця подія викликала асоціацію дестабілізуючого чинника для країни в цілому.[39]

Нарешті, стають більш помітними активні виступи сепаратистського характеру окремих громадських організацій АРК. При цьому масштабність деструктивної діяльності деяких об'єднань у цьому регіоні, як засвідчили події останнього півріччя, виходить за межі традиційної для цієї місцевості проросійської орієнтації – дедалі більше привертають до себе увагу представники ісламістської течії (Хізб–ут–Тахрір), що загострює проблему вирішення міжетнічних протиріч.

[39] 16 % респондентів (другий показник) були переконані в тому, що головною метою учасників з'їзду є намагання дестабілізувати ситуацію у суспільстві (за результатами всеукраїнського опитування громадської думки проведеного 22–27 лютого 2008 р. Київським міжнародним інститутом соціології)

Окремо відзначимо в контексті активізації деструктивного впливу громадських організацій на процеси вітчизняного державотворення зовнішній політичний вплив. Правляча еліта Російської Федерації вже не перший рік застосовує в Україні поряд з економічними важелями тиску соціально–гуманітарні ресурси. Це, зокрема, отримує практичне втілення у сприянні антидержавним силам – стимулюванні діяльності проросійськи налаштованих громадських організацій, національно–культурних товариств, Української православної церкви Московського патріархату, політичних партій та блоків, програмні цілі яких орієнтовані на обстоювання російських геополітичних інтересів в Україні.[40] Нині в Україні функціонує близько 70 проросійських організацій. Їх ідеологія базується на возвеличенні імперського минулого окремих регіонів України, що потенційно несе загрозу територіальній цілісності України.

Черговий сплеск антиукраїнської діяльності пов’язаний із активними зусиллями державного керівництва в напрямі прискореної реалізації євроінтеграційного курсу України. Відтак, можна прогнозувати подальше посилення політики використання окремими силами проросійськи налаштованих організацій на теренах України в антидержавних цілях. У цьому контексті слушними є застереження видатного українського вченого початку ХХ ст. В. Липинського, який зазначав: «На територію громадянства недержавного чужоземна влада приходить завжди покликана частиною цього громадянства».[41]

Попри поширення проявів деструктивного впливу квазігромадських організацій на процеси державотворення в Україні до цього часу бракує ефективної державної стратегії запобігання та протидії подібним заходам. Ігнорування чи замовчування владними інститутами реальних фактів антидержавної діяльності відповідних громадських організацій є неприпустимим й з огляду на той факт, що практично кожен подібний інцидент порушує статтю 37 Конституції України, яка забороняє «утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України,... порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки,... розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі...»[42].

[40] *Музичко О. Є.* Проросійські суспільно–політичні організації на півдні України як фактор дестабілізації ситуації в регіоні: сучасний стан проблеми та шляхи вирішення // Стратегічні пріоритети. – 2006. – № 1. – С. 43.

[41] *Липинський В.* Листи до братів–хліборобів: Про ідею та організацію українського монархізму / Політологія. Кінець ХІХ – перша пол. ХХ ст.: Хрестоматія / За ред. О. І. Семківа. – Львів, – 1996. – С. 476.

[42] *Конституція* України. – К.: Парламент. вид–во, 2006. – С. 31–32.

Суттєвим чинником, який сприяє поширенню діяльності квазігромадських організацій антидержавного спрямування є відповідна соціальна база, на яку вони спираються – це, передусім, маргіналізовані та проросійськи налаштовані соціальні верстви, а також деякі осередки національних меншин.

З–поміж невідкладних заходів державного керівництва з метою запобігання використанню громадських організацій в антидержавних цілях мають стати:

1) забезпечення неухильного виконання прокуратурою, органами Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України, органами місцевого самоврядування положень Конституції та Законів України щодо заборони політичних партій та громадських організацій, які посягають на незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, загрожують національній безпеці та громадському порядку;

2) вивчення та застосування європейського досвіду запобігання створенню та діяльності антиконституційних формувань (зокрема, у рамках співпраці Україна – НАТО);

3) рішуче та своєчасне реагування Міністерства зовнішніх справ України на дії інших держав спрямовані на створення та підтримку на території України квазігромадських організацій, які займаються антиукраїнською діяльністю;

4) розробка та координація Державним комітетом інформаційної політики інформаційно–освітніх кампаній (зокрема, через державні ЗМІ), направлених на роз’яснення громадськості небезпеки діяльності вказаних квазігромадських організацій та невідворотність правової відповідальності за неї;

5) посилення українського політичного, економічного, культурного, інформаційного, освітнього впливу в поліетнічних регіонах України (зокрема, Південно–Східному та в АРК), державне сприяння політичному та культурному відродженню місцевого українства, у тому числі, через підтримку українських культурно–просвітницьких організацій, НУО та ЗМІ, які стоять на державницьких, патріотичних позиціях.

2.3. Органи самоорганізації населення: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку

2.3.1. Роль органів самоорганізації населення у залученні громадян до розв’язання проблем місцевого значення та форми взаємодії з органами місцевого самоврядування

Розвиток локальної демократії та реальна участь громадян у вирішенні питань місцевого значення є однією з найважливіших умов побудови гро-

мадянського суспільства. Органи самоорганізації населення (далі – ОСН) відіграють важливу роль у створенні умов для залучення найширших кіл громадян до безпосередньої участі у прийнятті та реалізації рішень з питань соціально–економічного, культурного розвитку територій та інших місцевих програм. Саме через них будуються довірчі взаємовідносини, співпраця влади та населення у вирішенні окремих питань місцевого значення. Нарешті без органів самоорганізації населення неможливо здійснювати ефективне місцеве самоврядування, так само, як неможливо розвивати місцеву інфраструктуру без урахування очікувань, інтересів та побажань мешканців територіальної громади.

Органи самоорганізації населення є важливим самостійним елементом системи місцевого самоврядування. Слід зазначити, що серед представників наукових кіл, ОСН і місцевих рад існує різне розуміння сутності та ролі органів самоорганізації населення. Одна група експертів дотримується позиції, відповідно якої органи самоорганізації населення є органами публічної влади. Друга група наполягає на невладній природі органів самоорганізації населення, відносячи їх, як різновид громадського утворення, до громадянського суспільства. Існує й інша позиція, за якою органи самоорганізації населення відносяться не до органів місцевого самоврядування, а до форм здійснення місцевого самоврядування. Прихильники такої точки зору пропонують внести до Конституції України та ряду інших нормативно–правових актів зміни в частині виключення органів самоорганізації населення з числа органів місцевого самоврядування [43].

Різне розуміння суті ОСН пояснюється їх досить складною громадсько–публічною природою. Так, з одного боку, вони виступають формою участі населення у вирішенні питань місцевого значення і здійснюють передані їм повноваження відповідних сільських, селищних, міських рад, що дозволяє характеризувати їх як вкладні структури, які мають певні спільні риси з органами місцевого самоврядування, іншими органами публічної влади. З другого боку, органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах (винятки можуть бути зроблені лише для їх керівників) і їх можна розглядати як специфічну форму самоорганізації громадян за місцем проживання – у межах мікрорайонів, вулиць, кварталів тощо, що говорить про їх близькість до громадських організацій. Таким чином, органи самоорганізації населення характеризуються як окремими рисами органу публічної влади, так і рисами громадської організації.

[43] *Орловський О. С.* Правовий статус органів самоорганізації населення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004. – С. 13–16.

Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. встановлює, що дані представницькі органи створюються за дозволом сільських, селищних, міських рад відповідно до ініціативи жителів, які на законних підставах проживають на території відповідного населеного пункту або його частини, з метою залучення населення до участі у вирішенні питань, які віднесені до відання місцевого самоврядування. Територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на його створення[44].

Існування різного розуміння природи органів самоорганізації населення посилюється недосконалим визначенням їх правового статусу. Так, зазначений вище Закон фактично закладає «подвійне підпорядкування» ОСН: перед відповідними радами (п. 6), а також перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення (п. 7).

Крім того, існують розходження між українським та європейським законодавством про органи місцевого самоврядування (ОМС) та ОСН. Це стосується, зокрема положень, що містяться в Європейській Хартії місцевого самоврядування[45]. Так, п. 1 ст. 2 Хартії («Концепція місцевого самоврядування») визначає місцеве самоврядування як «право і спроможність органів місцевого самоврядування», у той час, як Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. (ч. 1 ст. 2) містить суттєво відмінне визначення: «Це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста».

Слід також зазначити, що однією із перешкод ефективності органів самоорганізації населення є обмежена сфера їх діяльності. З одного боку, існує радянський досвід функціонування таких органів, а з іншого – необхідно враховувати кардинально відмінний характер взаємовідносин ОСН із владою в сучасних умовах формування демократичної правової держави.

Механізми взаємодії ОМС та ОСН можна умовно поділити на три групи:

1) реєстраційно–легалізаційні процедури;

2) місцеві ініціативи та громадські слухання;

3) участь представників ОСН у засіданнях ОМС, їх виконавчих комітетів.

Усі ці механізми мають свої недоліки та потребують удосконалення.

---

[44] Про органи самоорганізації населення: Закон України № 2625–ІІІ від 11 липня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – С. 254. – Ст. 2–7.

[45] Європейська хартія про місцеве самоврядування. Прийнята у м. Страсбурзі 15 жовтня 1985 року.

Так, щодо реєстраційно–легалізаційних процедур необхідно зауважити наступне. Відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення», у разі легалізації ОСН шляхом його реєстрації він набуває статусу юридичної особи[46]. Хоча закон і надає можливість створення органів самоорганізації за ініціативи громадян, позиція місцевої ради у цьому питанні має бути досить активною, зокрема в аспекті захисту прав окремих категорій громадян. Адже в населеному пункті об'єктивно існують групи громадян, які можуть вступати у відносини конкуренції між собою. Кожна з таких груп може заявляти, що вона представляє інтереси того чи іншого територіального утворення, намагаючись скористатись правовим статусом ОСН. Отже, щоб реально врахувати інтереси більшості населення, місцевій раді необхідно зважено користуватися наданим їм законом правом щодо обов'язкового надання дозволу на реєстрацію ОСН.

Потребує уваги й той факт, що у випадку реєстрації значної кількості ОСН відповідні ради з об'єктивних причин не матимуть змоги належним чином співпрацювати з ними в індивідуальному порядку, що призведе до недостатнього врахування пропозицій та звернень громадян.

Стосовно механізмів другої та третьої групи потрібно вказати, що досі інструменти та інститути «відкритої влади» (громадські слухання, круглі столи, обговорення місцевих ініціатив, місцеві референдуми тощо) залишаються недостатньо задіяними. А вони могли б стати джерелом консультативної інформації. Крім того, громадянська участь дає змогу враховувати соціальні чинники у процесі планування, мінімізувати соціальні та політичні ризики внаслідок ухвалення та реалізації управлінських рішень[47].

Важливо також розуміти, що для великих міст (зокрема, м. Києва та інших) необхідно застосовувати дещо відмінні концептуальні підходи до механізмів взаємодії ОМС та ОСН. Зокрема, це стосується місцевих зборів. Вкрай складно уявити собі регулярне проведення таких зборів у великому місті. У будь–якому випадку деталізувати та конкретизувати порядок реалізації норм законодавства щодо взаємодії органів місцевого самоврядування та самоорганізації населення необхідно з урахуванням місцевих особливостей.

За умов нестабільності у суспільстві та державі розвиткові ОСН перешкоджає архаїчне розуміння населенням місця та ролі органів самоорганізації населення. Так, досить поширеним є розуміння органів

[46] *Про органи* самоорганізації населення: Закон України № 2625–ІІІ від 11 липня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – С. 254. – Ст. 13.

[47] *Форми* та методи залучення громадськості / За заг. ред. В. Артеменка. – К.: ІКЦ «Леста», 2007. – С. 10.

місцевого самоврядування та самоорганізації населення як таких, що певним чином протистоять державі, її виконавчим органам на місцях, а також у деяких випадках одне одному, хоча насправді вони мають діяти в єдиному правовому полі, поєднуючи у своїй діяльності місцеві та загальнонаціональні інтереси. Досвід провідних демократичних держав свідчить, що освідомлення громадянами потенціалу та можливостей органів самоорганізації населення у взаємодії із місцевою владою та спільному вирішенні проблем місцевого рівня є еволюційним процесом, який потребує часу.

З урахуванням викладеного вище можна зробити наступні висновки.

1. Доцільність існування ОСН обумовлена двома факторами: по–перше, прагненням створити реальні можливості для розгортання місцевої демократії, залучення членів територіальної громади до безпосередньої участі у вирішенні окремих питань місцевого значення (і, тим самим, наблизити процес прийняття рішень про надання відповідних громадських послуг до їх споживачів), по–друге, намаганнями розвантажити органи місцевого самоврядування від вирішення тих питань місцевого значення, що можуть бути успішно вирішені самим населенням, шляхом передачі цих питань разом з відповідними фінансовими і матеріальними ресурсами до повноважень органів самоорганізації населення.

2. Нормативно–правові акти, які регулюють створення та діяльність органів самоорганізації населення, потребують загального вдосконалення та узгодження їх норм, які визначають роль і місце органів самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. Крім того, необхідно привести національне законодавство у відповідність із ратифікованими Україною міжнародно–правовими актами, зокрема, з Європейською хартією місцевого самоврядування.

3. З метою оптимізації механізмів взаємодії ОМС й ОСН процедура та форма легалізації має бути уніфікована, наприклад, реєстрація, а не просто повідомлення про заснування. Всі ОСН повинні мати статус юридичних осіб, проте їх статутна діяльність має обмежуватися відповідною територією.

4. Діяльність ОСН у сучасних умовах не може бути всеосяжною. Акцентування на можливості прямого втручання її органів у роботу владних інституцій є певним перебільшенням. Зокрема, не можна погодитися із тим, що ОСН необхідно наділити правом вимагати від депутата відповідної ради звітувати про свою діяльність у раді та окрузі[48].

---

[48] *Орловський О. С.* Правовий статус органів самоорганізації населення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004. – С. 15.

5. Діюча ефективна система ОСН у перспективі може значно розвантажити виконавчі органи місцевого самоврядування. У той же час дослідники справедливо вказують на ту обставину, що діяльність оновлених ОСН буде вимагати більших матеріальних, ресурсних та фінансових затрат, що в умовах нинішнього браку коштів в органів місцевого самоврядування ймовірно створить проблеми, насамперед, для забезпечення делегованих повноважень ОСН.

2.3.2 Механізми реалізації громадських ініціатив: проблеми ефективності та шляхи вирішення

Формування ефективної політики муніципального самоврядування з метою забезпечення прав та потреб територіальної громади потребує відповідних правових механізмів та процедур, які б не тільки надавали можливість громадянам впливати на прийняття рішень, але й передбачали відповідальність владних інституцій за реалізацію громадських ініціатив.

Ефективність механізмів реалізації громадських ініціатив залежить від трьох чинників:

1) існування законодавчих передумов для такої реалізації;

2) упровадження децентралізації та соціальної мобілізації на місцевому рівні;

3) активної позиції членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

1. На загальнодержавному рівні створено певні законодавчі передумови для реалізації громадських ініціатив. Стаття 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. закріплює за членами територіальної громади право ініціювати розгляд у раді в порядку місцевої ініціативи будь–якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Крім того, місцева рада зобов'язана розглядати місцеві ініціативи на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з цих питань[49]. Закон «Про органи самоорганізації населення» передбачає можливість членів територіальної громади через дані представницькі органи вносити пропозиції до проектів місцевих програм соціально–економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно–територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів. Члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що сто-

---

[49] Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України – 1997. – № 24. – Ст. 170.

суються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу[50]. Вирішення таких важливих питань, як порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради та особливості діяльності органів самоорганізації населення та їх взаємовідносини із місцевими радами законодавець залишив за межами законодавчого регулювання та виніс на локальний рівень. Представницькі органи місцевого самоврядування мають визначити процедури реалізації цього права громадян у Статутах територіальної громади або окремими положеннями.

Проте переважна більшість територіальних громад України не має статутів та окремих положень місцевих рад. За результатами комплексного моніторингу, проведеного експертами Українського незалежного центру політичних досліджень_питання місцевої ініціативи врегульоване у 14 з 25 обласних центрів, у тому числі у статутах територіальних громад – 11, в окремих положеннях та рішеннях – 3 (Вінниця, Суми, Донецьк). У містах, де статути територіальних громад прийнято, механізми реалізації місцевих ініціатив відрегульовані в основному не на користь громади[51]. Положення про місцеві ініціативи встановлюють складні процедури ініціювання питань на розгляд місцевих рад, передбачають то завищену кількість підписів на підтримку місцевої ініціативи (до 60 тисяч виборців), то занадто знижену – від 16 підписів, зареєстрованих на відповідній території, що створює загрозу використання права громади не для вирішення важливих питань, а в якості засобу політичного блокування роботи органів місцевого самоврядування. Крім того, наявні положення про місцеву ініціативу переважно не містять порядку практичного їх виконання відповідними радами: обговорення проекту рішення, обов'язкового винесення на голосування, прийняття або відхилення тощо. Подібна ситуація склалася із муніципальним регулюванням реалізації громадських ініціатив органів самоорганізації населення. У більшості міст України відсутні локальні нормативно–правові акти, які б чітко регламентували порядок діяльності ОСН, їх відносини з іншими органами місцевого самоврядування у вирішенні питань, механізм наділення органів самоорганізації населення міста окремими повноваженнями місцевої ради, передачі фінансів та майна.

---

[50] *Про органи* самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

[51] *Лациба М. В.* Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення. / М. В. Лациба, В. В. Бондаренко – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – С. 13–21.

2. Неопрацьованість локального законодавства у цій сфері є наслідком небажання місцевих рад долучати громадськість до спільного прийняття рішень. Місцеві ради більшості територіальних громад не сприймають органи самоорганізації населення як партнера по вирішенню місцевих проблем, а як підпорядковану структуру. Напроти, органи місцевого самоврядування багатьох міст України намагаються штучно створювати органи самоорганізації. Так, рішеннями місцевої ради органи самоорганізації населення прив'язуються до території виборчих округів депутатів місцевої ради або житлово–експлуатаційних підприємств[52]. В переважній більшості міст реалізація громадської ініціативи зводиться лише до імітування врахування громадської думки через організацію обговорень, громадських слухань, засідань консультативно–дорадчих органів, результати яких не впливають на прийняття місцевими радами рішень та не зобов'язують їх діяти в інтересах громади.

3. На сьогоднішній день позитивний досвід діалогу окремих місцевих громад з органами місцевого самоврядування є здебільшого досягненням активної громадськості та освідомленням органами місцевої влади суспільної значимості громадських ініціатив. Серед міст, в яких громадяни займають активну позицію в реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні, слід відмітити Одесу, Фастів, Макіївку, Миколаїв, Коростень[53].

Отже, сучасна муніципальна політика держави не створює необхідних умов для участі громад у розвитку власного міста та вирішенні місцевих проблем. Винесення на локальний рівень регулювання порядку реалізації місцевих ініціатив та створення органів самоорганізації населення призвело до розвитку відносин залежності органів самоорганізації населення від психологічної готовності місцевої влади до співпраці.

Враховуючи вищезазначене, можна окреслити деякі шляхи підвищення ефективності механізмів реалізації громадських ініціатив.

1. На локальному рівні місцевим радам необхідно затвердити: 1) Статут територіальної громади; 2) Положення «Про місцеву ініціативу»; 3) Положення «Про громадські слухання» (додаток до статуту); 4) Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання» (додаток до статуту); 5) Порядок консультацій із громадськістю щодо формуван-

[52] *Орловський О.* Головні проблеми діяльності органів самоорганізації населення та шляхи їх подолання: Аналітичний звіт // http://www.ucipr.kiev.ua.

[53] *Хомутов В. Н.* Механизмы привлечения населения к управлению громадами. – Сімферополь: «СГТ», – 2007. – С. 202–210.

ня та реалізації місцевого бюджету, програми соціально–економічного розвитку; 6) Порядок легалізації органів самоорганізації населення в місті; 7) Порядок делегування органам самоорганізації населення окремими повноваженнями відповідної місцевої ради, фінансів та майна.

2. Враховуючи свідоме блокування місцевими радами розвитку локального законодавства у цій сфері, виявляється доцільним передбачити у Законі «Про місцеве самоврядування» обов'язковість затвердження місцевими радами статутів територіальних громад та зазначених вище нормативних актів.

3. До усвідомлення місцевою владою ролі органів самоорганізації населення в розвитку місцевого самоврядування та громадянського суспільства доцільно надати нормам про створення таких органів імперативного характеру.

4. Дуже важливим на даному етапі є активізація громадян до участі в місцевому самоврядуванні. На практиці більшість органів самоорганізації населення створюються зверху та самостійно обмежують власну діяльність лише питаннями житлово–комунального господарства, благоустрою території та соціального захисту.

5. Для підвищення рівня громадської активності необхідно:

- створити систему стимулювання участі соціально–відповідального бізнесу у вирішенні пріоритетних проблем територіальних громад;
- проводити заходи з навчання ОСН методам залучення додаткових ресурсів, зокрема шляхом отримання соціальних замовлень, вітчизняних та іноземних грантів;
- забезпечити науково–прикладні дослідження та розробки у сфері взаємодії органів самоорганізації між собою, з органами місцевого самоврядування, некомерційними та комерційними структурами, а також технології розробки та прийняття місцевими радами цільових місцевих програм сприяння самоорганізації населення.

2.3.3. Удосконалення нормативно–правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення

Важливим чинником ефективності органів самоорганізації населення є адекватне нормативно–правове забезпечення їх діяльності. Аналіз діючого законодавства у цій сфері дозволяє виділити найбільш важливі проблеми правового регулювання діяльності органів самоорганізації населення, які суттєво гальмують розвиток місцевої демократії.

1. Неузгодженість норм законодавства про органи самоорганізації населення щодо визначення ОСН, суб'єктів створення та меж їх дії.

Суттєвим недоліком законодавства про органи самоорганізації населення (далі – ОСН) є різне розуміння значення ОСН. Конституційні норми[54] не відносять органи самоорганізації населення до форм здійснення територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування. Водночас, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.[55] визнає ОСН самостійним елементом системи місцевого самоврядування.

По–різному визначається коло осіб, які можуть створювати органи самоорганізації населення. Відповідно до ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування» зазначені представницькі органи можуть створюватися частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Закон «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. у абз. 2 ст.2 передбачає, що ОСН населення створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин[56].

Варто також відмітити невідповідність до Конституції України положень Законів «Про місцеве самоврядування» (ч.1 ст.14, ч.8 ст.16) та «Про органи самоорганізації населення» (ст.2, ст.9) щодо повноважень районних рад у місті. Відповідно до зазначених норм районні ради у місті уповноважені дозволяти створення ОСН та делегувати їм окремі повноваження. Така позиція суперечить ч.6 ст.140 Конституції України, яка не наділяє районні ради такими повноваженнями.

Крім того, ч.2 ст.3 Закону «Про органи самоорганізації населення» встановлює вичерпний перелік ОСН, які мають право створювати члени територіальної громади. Таке положення суперечить Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які не обмежують право громадян на участь у місцевому самоврядування в будь–якій частині території населеного пункту.

2. Ускладнена процедура створення органів самоорганізації населення

Закон «Про органи самоорганізації населення» передбачає кілька стадій: ініціювання створення органу самоорганізації; подання до відповідної ради заяви про створення даного органу; отримання дозволу на створення органу

---

[54] Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30. – Ст. 141.

[55] Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997 – № 24. – Ст. 170.

[56] *Про органи* самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

самоорганізації населення; обрання органу самоорганізації населення; затвердження Положення про орган самоорганізації населення; легалізацію органу самоорганізації населення. На шляху реалізації громадської ініціативи створюють труднощі такі правові прогалини в регулюванні окремих етапів створення, як відсутність процедури проведення зборів по висуненню на конференцію представників, які звертаються з ініціативою про створення представницького органу; невизначеність терміну, протягом якого можна проводити голосування, відсутність механізму організації голосування та підрахунку голосів тощо.

3. Проблеми правового забезпечення реалізації повноважень органами самоорганізації населення

Невизначеність переліку делегованих повноважень органів самоорганізації населення на практиці призводить до ситуації, коли місцеві ради наділяють органи самоорганізації населення лише власними повноваженнями, передбаченими в Законі.

На законодавчому рівні неврегульований режим взаємин різних видів органів самоорганізації населення, які співіснують на одній території. Головним критерієм обрання моделі відносин органів самоорганізації населення має стати її спроможність забезпечити ефективну реалізацію права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Слід погодитись з експертною думкою, що лише механізм автономного співіснування органів самоорганізації різного рівня не звужує право громадян створювати свої представницькі органи на території їх проживання[57].

4. Недоліки регламентації та проблеми застосування норм про фінансування діяльності органів самоорганізації населення

Відповідно до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28.12.1994 р. органи самоорганізації населення не мають статусу неприбутковості, унаслідок чого при реєстрації органу самоорганізації населення як платника податку питання його неприбутковості вирішується податковими інспекціями за власним розсудом[58]. Закон «Про органи самоорганізації населення» до фінансової основи діяльності органу самоорганізації населення відносить кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень; добровільні внески фізичних і юридичних осіб; інші надходження, не заборонені законодавством. Місцева рада передає майно органу самоорганізації населення в оператив-

[57] *Дуда А.* Органи самоорганізації населення як інструмент залучення громадян України до процесу прийняття рішень // http://www.ucipr.kiev.ua.

[58] *Про оподаткування* прибутку підприємств: Закон України від 28.12.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995 – № 4. – Ст. 28.

не управління. Отже, юридичних заборон залучати додаткові ресурси для забезпечення ефективної власної діяльності (гранти, власна фінансово–господарська діяльність, гуманітарна допомога тощо) для органів самоорганізації населення не встановлено. Водночас, залишається не визначеним порядок використання майна ОСН та форма його власності.

Існують також проблеми забезпечення бюджетного фінансування ОСН, через те, що за Бюджетним кодексом України органи самоорганізації населення не є головними розпорядниками бюджетних коштів.

5. Недостатній рівень розвитку локального законодавства у цій сфері

Досвід муніципального регулювання порядку організації та діяльності органів самоорганізації населення дозволяє зазначити відсутність інтересу з боку органів місцевого самоврядування у практичному вирішенні питань самоорганізації населення на локальному рівні. За даними Міністерства юстиції України, на 19 жовтня 2006 р. із 11521 територіальних громад тільки 1341 має зареєстровані статути[59].

Дослідження проблем нормативно–правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення дозволяє запропонувати такі **стратегічні напрями його вдосконалення:**

1. Внесення змін до ст.140 Конституції України, відповідно до яких визнати органи самоорганізації населення самостійним елементом системи місцевого самоврядування.

2. Приведення у відповідність до ст.140 Конституції України норм Законів «Про місцеве самоврядування» і «Про органи самоорганізації населення» та позбавлення районних у місті рад права надавати згоду на створення ОСН, делегування власних повноважень, а також права припиняти їх діяльність.

3. Прийняття змін до Закону «Про органи самоорганізації населення», якими:

1) виключити положення, що обмежують перелік форм ОСН, які можуть створюватись на територіях населених пунктів;

2) передбачити, що ОСН підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед відповідними радами лише в частині делегованих ОСН повноважень місцевої ради;

3) конкретизувати визначення території, у межах якої діє ОСН;

4) спростити процедуру створення ОСН;

5) деталізувати та спростити порядок проведення виборів до ОСН;

---

[59] *Лациба М. В.* Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М. В. Лациба, В. В. Бондаренко. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень. – 2007. – С. 5–6.

6) встановити перелік делегованих повноважень ОСН та порядок наділення такими повноваженнями. Доцільно передбачити здійснення передачі відповідною радою своїх повноважень на підставі окремої угоди;

7) чітко встановити принципи взаємодії між органами самоорганізації населення, сільськими, селищними, міськими радами, їх виконавчими органами та депутатами відповідних місцевих рад.

8) визначити статус актів ОСН та ступінь обов’язковості їх виконання на території власної діяльності ОСН фізичними та юридичними особами.

4. Розробка та прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови «Про порядок створення та легалізації органів самоорганізації населення», яка має передбачити порядок створення та реєстрації органів самоорганізації населення; затвердження форми свідоцтва про їх реєстрацію.

5. Віднесення органів самоорганізації населення до переліку неприбуткових організацій, визначених п.п. а) п.7.11.1 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств».

6. Надання ОСН статусу головних розпорядників бюджетних коштів із внесенням відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

7. Оптимізація розвитку локального законодавства потребує ухвалення органами місцевого самоврядування в кожній територіальній громаді Статуту територіальної громади; Положення про органи самоорганізації населення; Положення, якими передбачити механізм делегування ОСН окремими повноваженнями відповідної місцевої ради фінансів та майна.

2.4. Соціальне партнерство як чинник демократичного розвитку України

2.4.1. Інститут соціального партнерства як чинник демократичного розвитку суспільства

На сучасному етапі розвитку беззаперечним постає твердження, що індустріальна та постіндустріальна демократія неможливі без «соціалізації» держави, надання їй функцій соціального регулятора – так званого welfare state. Сходження сучасних розвинутих демократичних країн свідчить, що вони з певною часовою різницею, проте всі без винятку прийшли до необхідності інституалізації механізмів подолання соціальних протистоянь і катаклізмів, забезпечення соціальної злагоди й миру. Подібна

практика отримала розвиток у вигляді різних форм взаємодії, моделей відповідно до умов та потреб кожного суспільства завдяки утвердженню інституту соціального партнерства.

Для сучасної України, яка сповідує демократичні цінності та торує новий шлях самостійного сходження вельми актуальним є завдання інституалізації та подальшого розвитку системи соціального партнерства, належне врахування вітчизняної специфіки та використання досвіду європейських держав, які мають у цій царині відповідні досягнення. Трансформаційні перетворення в нашій державі спричинили окрім позитивних зрушень ще й появу чималих проблем, пов'язаних із майновим розшаруванням суспільства, економічним спадом, демографічними викликами. Адже за умов нарощування глобалізаційних процесів саме тільки подолання економічного відставання від високорозвинених держав Європи та світу не може бути самоціллю. Без побудови ефективної системи соціального співробітництва суспільний лад в епоху інформаційно–технологічного розвитку спроможний обернутися соціальною, а відтак і політичною нестабільністю, мати уразливі наслідки. Тим нагальнішим постає завдання унеможливити подібну небезпеку для нашої відносно молодої країни. Урахування всієї складності соціальних проблем і глобалізаційних викликів імперативно привертають увагу всіх державних органів, підприємницьких структур і всього суспільства[60].

У широкому спектрі соціальної сфери особливе місце посідають трудові взаємини, налагодження соціального партнерства як особливої системи відносин. Дана система виникає між найманими робітниками та роботодавцями за посередницької ролі держави з узгодження інтересів у соціально–трудовій сфері та врегулювання соціально–трудових конфліктів. Відомі дві моделі соціального партнерства – трипартизм і біпартизм. У тих країнах, де роль держави в регулюванні трудових відносин невелика (США, Канада, Великобританія), практикується двостороння співпраця між об'єднаннями роботодавців і організаціями трудящих. Держава за такої моделі соціальних відносин виступає лише в ролі арбітра або посередника при виникненні соціальних конфліктів.

Найбільш розвинена й поширена система соціального партнерства трипартизму існує в таких європейських країнах, як Німеччина, Швеція, Австрія та інших. Тобто за такої інституалізації у врегулюванні

---

[60] *Україна* в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку.: Експертна доповідь // За заг. ред. Ю. Г. Рубана – К. – 2008. – С. 67.

соціально–трудових відносин беруть однаково важливу участь три сторони: організації, що представляють інтереси найманих працівників; об'єднання роботодавців; держава. Тим самим забезпечується управління та регулювання соціальними відносинами, їх закріплення й відтворення відповідно до чинного законодавства. Іншими словами інститут соціального партнерства постає суттєвим наслідком послідовної політики держави, а його формування можливе лише за певних передумов. Новітня практика функціонування інституту соціального партнерства у провідних країнах остаточно сформувалася в 60–70–х рр. XX століття. Покликанням інституту соціального партнерства є ціннісне, нормативно–правове та морально–етичне наповнення взаємовідносин і поведінки великих груп людей, забезпечення спадкоємності соціального досвіду, утвердження культури толерантності та громадянського консенсусу[61].

Предметом турботи інституту соціального партнерства є узгодження заходів сторін з таких питань: законодавче забезпечення, гарантування розвинених і гуманних соціально–трудових відносин (оплата, умови праці; режим роботи, тривалість робочого часу і відпочинку; порядок надання і тривалість відпустки); охорона та безпека праці, продуктивна зайнятість населення і соціальний захист безробітних; соціальне забезпечення працівників (страхування, оздоровлення, відпочинок).

У розвинених країнах світу інститут соціального партнерства, як правило, регулює відносини на національному, галузевому, територіальному й виробничому рівнях у формі консультацій, переговорів, колективних договорів та угод. Найповніше засади соціального партнерства розроблено і втілено в діяльності Міжнародної організації праці (МОП), завдяки якій і запроваджено в науковий і практичний обіг термін «соціальне партнерство» та набув розвитку інститут соціального партнерства.

Переговори та укладання колективних договорів і угод – важливий елемент інституту соціального партнерства. Однак соціальне партнерство не зводиться лише до цього, воно є більш складним явищем, яке ґрунтується на певній ідеології, яка поєднує взаємовідносини двох найбільших соціальних класів у суспільстві – власників і найманих працівників. Тому соціальне партнерство – це, перш за все, дієвий механізм цивілізованого вирішення соціально–трудових конфліктів та усунення суперечностей між інтересами робітників і власників, суспільний договір між найманими працівниками і роботодавцями на основі реалізації прав і інтересів сторін.

[61] *Соціальна* держава: Український вибір. – К., 2007. – С. 21.

За таких умов держава поступово втрачає свій класовий характер і перетворюється на соціальну державу, ідея соціального миру стає головною ідеологією соціального партнерства. Соціальне партнерство орієнтує робітничий рух на поліпшення свого становища без докорінної перебудови ринкового суспільства. Воно змушує і власників засобів виробництва бути більш поміркованими та йти на компроміси з вимогами найманих працівників.

Практика соціального партнерства розвинених країн свідчить, що це багатовимірне суспільне явище. По–перше, система соціального партнерства уособлює загальносуспільну ідеологію співробітництва найманих працівників з роботодавцями, коли перші не посягають на основи існуючого ладу, а намагаються шляхом реформ і переговорів поліпшити своє становище.

По–друге, система соціального партнерства може ефективно функціонувати тільки за умов економічного розвитку, вона є атрибутом успішних демократичних країн. Дієвість соціального партнерства зростає тоді, коли держава проводить активну соціальну політику в інтересах більшості населення, коли розвиненими є консенсусні форми демократії та інститути громадянського суспільства, що забезпечують представництво інтересів різних соціальних груп, коли організації найманих працівників (партії, профспілки) мають достатню силу й користуються належним авторитетом у суспільстві.

По–третє, узгодження інтересів найманих працівників і роботодавців у сфері соціально–трудових відносин здійснюється шляхом переговорів і завершується укладанням колективних договорів і угод. Іншими словами, невід'ємною характеристикою системи соціального партнерства постає колективно–договірне регулювання соціально–трудових відносин на етапі загальнонаціонального розвитку.

Практика укладання колективних договорів свідчить про фіксацію домовленості сторін з широкого кола питань: розміру заробітної плати, інших грошових виплат; індексації заробітної плати і доходів; грошових компенсацій за роботу в нічний час або святкові дні; зайнятість та перекваліфікацію; тривалість робочого дня, робочого тижня та оплачуваної відпустки; умов та охорони праці; основних обов'язків сторін (адміністрації і робітників); контролю за виконанням колективного договору чи умов внесення до нього змін.

На сучасному етапі для багатьох країн характерним є укладання не лише колективних договорів на підприємствах, а й угод на рівні суспільства

загалом або на рівні окремих регіонів, що означає вертикальну систему договорів. Такі угоди укладаються між організаціями, що представляють найманих працівників, об’єднаннями роботодавців і державою. На загальнодержавному рівні предметом переговорів стають основні напрями соціально–економічної політики країни, включаючи розробку показників соціального добробуту нації, системи соціальних гарантій для всіх прошарків населення, а також заходів із захисту інтересів суб’єктів трудових відносин.

Для становлення та розвитку інституту соціального партнерства в Україні вже здійснено цілий ряд доволі важливих кроків. Перш за все, у владних інститутах держави є усвідомлення того, що формування ринкової економіки об’єктивно зумовлює необхідність побудови соціальної держави, що ґрунтується на соціальному партнерстві між громадянами та державою, робітниками та роботодавцями, виробниками та споживачами. У нашій країні ідея соціального партнерства та становлення інституту як системи гармонізації трудових відносин започатковані Указом Президента України «Про Національну раду соціального партнерства» від 27 квітня 1993 р. Вони отримали реалізацію та розвиток у Законах «Про колективні договори і угоди» – 1993 р., «Про оплату праці» – 1995 р., «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» – 1998 р., у Конституції України та інших нормативно–правових актах.

Успішне демократичне сходження українського суспільства потребує подальшого розвитку інституту соціального партнерства як механізму наповнення взаємовідносин і толерантної, неконфронтаційної поведінки широких верств людей, утвердження суспільного консенсусу, узгодження інтересів щодо перспектив держави і її громадян. Соціально–політична сфера влади має наповнюватися різними формами взаємодії громадських організацій і рухів з державою та її структурами. Ідеї пріоритету права, солідарності та договірного регулювання набувають актуальності в усьому спектру соціальних відносин країни.

2.4.2 Соціальний діалог: європейський досвід і Україна

Демократичні перетворення сучасної історичної доби та європейський цивілізаційний вибір України спонукають владу й суспільство до налагодження соціального діалогу. Диференціація громадян країни за доходами, прагнення відійти від усталеного патерналізму держави попереднього періоду викликають пошук нових підходів щодо розвитку всієї сфери соціальної політики. У суспільстві стали досить активно пропагувати

ідеологію соціального діалогу, покликану забезпечити громадянський мир в умовах радикальних ринкових перетворень та впровадження сучасних засад розвитку народного господарства.

Трансформаційні перетворення в Україні, як власне й у інших країнах молодої демократії, супроводжувалися цілеспрямованою діяльністю з напрацювання необхідних політико–правових актів, які сприяли б формуванню системи соціального діалогу. Характерною особливістю всіх цих заходів було те, що в нашій країні, як і в країнах Центрально – Східної Європи, формування складових системи соціального діалогу відбувалося так би мовити «зверху», а не «знизу», як це було в індустріально розвинутих країнах. У сусідніх ЦСЄ країнах ще наприкінці 80–х років XX ст. відбулося докорінне оновлення трудового законодавства. Новими були такі правові акти: закон про страйки, зміни в законодавстві щодо профспілок (1991 р.) та поправки до Трудового кодексу (1992 р.) в Угорщині; закон про колективні переговори (1990 р.) в колишній Чехословаччині; закон про профспілки та вирішення трудових конфліктів (1991 р.) у Польщі; закони про колективні договори, трудові конфлікти та профспілки в Румунії (1991 р.); поправки до Трудового кодексу в Болгарії (1993 р.). Частина з цих змін ще тоді ставали предметом тристоронніх консультацій.

У червні 1992 р. в Україні було прийнято Закон «Про об’єднання громадян», відповідно до якого профспілки законодавчо визнавалися громадськими організаціями, котрі об’єднують громадян для задоволення та захисту їх законних, соціальних, економічних та інших спільних інтересів. У червні 1993 р. приймається Закон «Про колективні договори і угоди», спрямований на сприяння врегулюванню трудових відносин і соціально–економічних інтересів найманих працівників з власниками підприємств, установ, організацій.

Поряд з цим постала необхідність створення вітчизняних повноправних представницьких органів як від найманих працівників, так і від роботодавців. У цьому напрямі були здійснені відповідні організаційні та правові заходи. Указом Президента України у травні 1993 р. створюється Національна рада соціального партнерства; з 1993 р. укладаються Тарифні угоди, а потім – Генеральні угоди між Кабінетом Міністрів і профспілковими об'єднаннями України, з 1997 р. також з Українським союзом промисловців і підприємців, а з 1999 р. – і з Конфедерацією роботодавців України. У 1995 р. прийнято Закон України «Про оплату праці» (зі змінами 1997 р.) та Закон «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»; у 1998 р. – Закон «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів);

у 2002 р. – Закон «Про об'єднання роботодавців»; Указом Президента в листопаді 1998 р. створюється Національна служба посередництва та примирення та у грудні 2005 р. – Національна тристороння соціально–економічна рада.

Зазначимо, що останній орган – Національна рада – була утворена за пропозицією всеукраїнських профспілок, об’єднань роботодавців та Кабінету Міністрів України як консультативно–дорадчий орган при Президентові України з представників Уряду, всеукраїнських професійних спілок та їх об'єднань, всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців[62].

Український союз промисловців і підприємців (УСПП), організований у 1992 р., є неурядовою громадською організацією, яка об'єднує сьогодні близько 20 тис. членів та підприємств різних форм власності. У структурі УСПП нараховується 70 % підприємств недержавної і 30 % державної форм власності. Нарівні з іншою діяльністю (захист інтересів вітчизняного виробника, сприяння прийняттю державними органами рішень щодо розвитку економіки тощо) УСПП здійснює представництво інтересів роботодавців у системі соціального діалогу.

З жовтня 1998 р. бере початок діяльність Конфедерації роботодавців України. Ініціатором її утворення виступив УСПП, а засновниками – Спілка орендарів і підприємців, Українська аграрна конфедерація, Спілка малих, середніх і приватизованих підприємств України, Асоціація сприяння розвитку приватного підприємництва «Єднання» та Спілка юристів України. Згідно зі Статутом, затвердженим установчим з'їздом Конфедерації роботодавців України, ця організація, її Координаційна рада надає можливість промисловцям і підприємцям проводити єдину узгоджену політику соціально–трудових відносин, делегувати своїх представників до тристоронніх органів.

Уряд України виступає в системі соціального діалогу та партнерства як орган, що здійснює управління об'єктами державної власності. Держава як суб'єкт соціального партнерства виконує таку важливу функцію, як створення правової бази для регулювання соціально–трудових відносин, встановлення на державному рівні мінімальних гарантій для трудящих у сфері праці.

До вітчизняної практики соціального діалогу та регулювання соціально–трудових відносин увійшло укладання на тристоронній основі Генеральної

---

[62] Про розвиток соціального діалогу в Україні: Указ Президента України від 29 грудня 2005 року № 1871 // http://www.ntser.gov.ua/ua/about/history.html.

угоди між Кабінетом Міністрів України, Конфедерацією роботодавців України та Всеукраїнськими профспілками і профоб’єднаннями. Такі Угоди спрямовуються на вдосконалення колективно–договірного регулювання соціально–трудових відносин, розвиток соціального партнерства, реалізацію конституційних прав і гарантій працівників і роботодавців.

Сторони визнають, що цією Угодою встановлюються соціально–трудові гарантії для найманих працівників на державному рівні, регулюються виробничі, трудові та соціально–економічні відносини між найманими працівниками й роботодавцями та відповідальність Сторін за виконання досягнутих домовленостей.

Положення цієї Угоди діють безпосередньо і поширюються на підприємства, установи й організації всіх форм власності. Прийняті за цією Угодою зобов'язання та домовленості є обов'язковими для виконання Сторонами.

Відповідно до Закону України «Про колективні договори і угоди» в державі почали реалізовуватися на практиці елементи вертикальної системи соціального партнерства на всіх рівнях суспільства. Укладаються генеральні, галузеві, територіальні та інші угоди, а також колективні договори.

Так, у квітні 2008 р. була підписана нова Генеральна угода між Урядом, Конфедерацією роботодавців, Всеукраїнською асоціацією роботодавців, спілками підприємців малих, середніх і приватизованих підприємств та орендарів і підприємців, а також Всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями[63].

Сторони у процесі переговорів досягли згоди та взяли зобов'язання перед суспільством, які сприятимуть розвитку конкурентоспроможності національного виробництва, створенню високоефективних робочих місць, реалізації визначеного Міжнародною організацією праці курсу на забезпечення належних умов праці та її гідної оплати, закладають принципи проведення активної політики у сфері соціального захисту непрацездатних громадян та духовних потреб.

Сторона власників взяла на себе зобов'язання щодо виконання 157 положень угоди, що становить 88,8 % (у тому числі 58 пунктів (32,8 %) є зобов'язаннями безпосередньо Кабінету Міністрів України), а 99 зобов'язань (56 %) планується виконати за участю всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців і підприємців та профспілок.

Новою угодою передбачається запровадження розміру мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму для працездатної особи

---

[63] *15 квітня* 2008 року укладено нову Генеральну угоду // Профспілкові вісті. – 2008. – 17 (427); 18 квітня.

(до 1 січня 2009 р.), зростання середньої заробітної плати темпами не менше 25 % щорічно, що випереджатиме динаміку цін на споживчі товари та послуги. Конкретні розміри заробітної плати у промисловості, будівництві, на транспорті, у сільськогосподарському секторі та інших галузях виробничої сфери визначатимуться з урахуванням галузевих стандартів, які включають потреби гідного життя працівника та непрацездатних членів сім'ї відповідно до стандартів розвинутих європейських країн.

Уряд зобов'язався забезпечити погодження центральними органами виконавчої влади із профспілками відповідних рішень у разі необхідності зміни діючих тарифів і норм для населення на електроенергію, газ, послуги транспорту та зв'язку.

Через механізм Генеральної угоди передбачено посилити вплив держави, профспілок та роботодавців на поліпшення стану безпеки й охорони праці, зменшення виробничого травматизму, покращення умов праці та відпочинку.

Враховуючи потребу поглиблення взаємодії держави з роботодавцями та профспілками, Уряд взяв на себе зобов'язання забезпечити участь представників роботодавців і профспілок у виробленні державної економічної та соціальної політики, у тому числі під час розроблення актів законодавства з урахуванням норм конвенцій Міжнародної організації праці.

Справі прискорення розвитку соціального діалогу та залучення громадських об'єднань до формування й реалізації основних напрямів соціально–економічної політики держави покликані сприяти додаткові заходи щодо вдосконалення соціального діалогу, які затверджені відповідним Указом Президента України В. Ющенком за № 451/2008. Ці заходи розроблені, виходячи із пропозицій, висловлених на засіданні Національної тристоронньої соціально–економічної ради у квітні 2008 р. Ними, зокрема, передбачається прискорення розробки та внесення на розгляд парламенту ряду законопроектів та супроводження у Верховній Раді з боку представників Національної тристоронньої соціально–економічної ради проекту Трудового кодексу України та ряд інших заходів[64].

Тим самим можна констатувати, що для розвитку соціального діалогу в нашій країні вже є необхідні умови та складові відносин. По–перше, наша держава у 2005 р. визнана Європейським Союзом країною з ринковою економікою, у ній сформувався відповідний прошарок підприємців.

---

[64] *Про додаткові* заходи щодо вдосконалення соціального діалогу в Україні: Указ Президента України № 451/2008 // http://zakon.nau.ua/doc/?cocle=451/2008.

По–друге, існують різні профспілкові організації, що представляють і захищають інтереси працівників, а також їх об'єднання загальнодержавного рівня. По–третє, сформовано політико–правове поле для розвитку соціального діалогу й партнерства на тристоронній основі. По– четверте, держава заявляла про свою готовність і прагне виступити посередником у відносинах між найманими працівниками та роботодавцями.

Проте це лише зовнішня сторона соціального діалогу та партнерства. За нинішніх умов єдиним реально ефективним суб'єктом залишається держава. В Україні ще не сформувалися остаточно організації, що представляють та послідовно відстоюють інтереси окремих соціальних груп. Ці групи, у тому числі й робітничі, ще не навчилися чітко формулювати свої вимоги, дуже низьким є громадянське самоусвідомлення, мають місце пасивність населення та недовіра до профспілок тощо. Тобто, тут слід задіяти інституції громадянського суспільства, адже без їх активної участі важко говорити про дієвий соціальний діалог та партнерство. Досвід розвинутих країн показує, що формування інститутів громадянського суспільства та становлення системи регулювання соціально–трудових відносин на основі соціального діалогу – це процеси взаємопов'язані й взаємодоповнюючі.

Варто враховувати й ряд новітніх реалій сучасного етапу світового суспільного розвитку. В умовах глобалізації соціальні виміри та соціальне партнерство, які раніше здебільшого аналізувалися й здійснювалися в рамках окремої країни, об'єктивно набувають рис наднаціонального та транснаціонального характеру. Це зумовлюється рядом причин. По–перше, економічна конкуренція між країнами може спонукати їх до зменшення економічних витрат на соціальний захист населення з метою підвищення конкурентоспроможності національних економік. По–друге, міграція між різними державами об'єктивно створює прецеденти стихійного перерозподілу трудових ресурсів та доходів поміж них. Це відбувається в тому разі, коли вищий трудовий потенціал однієї країни фактично працює на добробут іншої держави. Усе це знижує можливості окремих країн здійснювати ефективну політику соціального діалогу та партнерства. По–третє, міждержавні регіональні ринки праці і капіталу створюють можливості виникнення могутніх наддержавних структур, діяльність яких спрямована на динамічні зміни соціальних прав громадян на національному рівні. Саме це відчутно проявляється на прикладі держав Європейського Союзу.

Урахування Україною всіх цих та інших чинників і зовнішніх впливів дає підстави сподіватися, що за таких умов соціальний діалог і партнерство

будуть ефективними й сприятимуть зміцненню соціальної та економічної стабільності, прогресу вітчизняного суспільства.

2.4.3. Роль громадянського суспільства у реформуванні системи надання соціальних послуг населенню

Реформування системи соціального захисту населення з метою створення умов для досягнення високого рівня життя громадян, посилення цільової спрямованості соціальних програм, поглиблення адресності розпочалося з реформи пенсійного забезпечення та соціальних виплат. Наступний етап передбачає реформування системи соціальних послуг. Зазначене завдання сучасної соціальної політики спрямоване на посилення захисту конституційних прав та свобод громадян, забезпечення поваги до кожної людини, її гідності, толерантності та гуманізму. Надання якісних послуг не лише задовольняє фізичні, соціальні та культурні потреби окремої людини, але й сприяє формуванню та збереженню духовних цінностей у суспільстві[65].

Удосконалення системи надання соціальних послуг повинно проходити в контексті реформування державної системи, що спирається на загальний принцип децентралізації влади. Зміни мають відбуватися згідно з європейським принципом субсидіарності, необхідно сприяти розширенню сфери компетенції органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства (ОГС), надання їм ширших повноважень[66].

Останнім часом спостерігається зростання кількості осіб, що потребують соціального захисту. Відповідно зростає потреба у збільшенні кількості, видів та диверсифікації шляхів надання соціальних послуг. Недержавний сектор України здатний сьогодні взяти на себе частину функцій із надання соціальних послуг на місцевому рівні. Шляхом до оптимізації системи надання соціальних послуг є впровадження нових механізмів взаємодії державного та недержавного секторів, використання вже існуючих ресурсів і потенціалу недержавних громадських організацій (НДО), які надають соціальні послуги у громаді[67].

У демократичних країнах громадянське суспільство виступає в ролі рівноправного партнера держави й бізнесу у вирішенні соціальних

[65] *Про схвалення* Концепції реформування системи соціальних послуг: Розпорядження КМУ від 13 квітня 2007 р. № 178–р. // http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/sp/control/uk/publish/article?art_id=36748&cat_id=36204.

[66] *Горєлов Д. М.* Сучасні стандарти надання публічних послуг громадянам органами державної влади // Стратегічні пріоритети. – 2007. – №3(4). – С. 16.

[67] *Сідельнік Л.* Як залучити громадські організації до надання соціальних послуг // Громадянське суспільство – 2008. – №2(4) – С. 9.

і суспільних проблем. При цьому держава бере на себе зобов'язання створити сприятливі правові умови для діяльності організацій громадянського суспільства (ОГС), забезпечує значну частину фінансування їхньої діяльності та залучає до надання соціальних послуг. Наприклад, у країнах Євросоюзу 40–60 % від загального доходу ОГС становить державне фінансування, у Німеччині 60 % гарантованих державою соціальних послуг надаються неурядовими організаціями. Українська держава сьогодні стоїть перед необхідністю підвищення ефективності соціальних програм.

Вітчизняне законодавство надає право недержавним організаціям брати участь на ринку соціальних послуг, залучати бюджетні кошти для здійснення такої діяльності й отримувати плату за послуги від отримувачів. Це означає, що соціальні послуги можуть бути предметом продажу й купівлі, а система соціальних послуг розвиватиметься за законами ринкових відносин. Однак головним гальмуючим чинником у цьому контексті є недостатня фінансова база суб'єктів громадянського суспільства. Адже саме від наявності фінансових і матеріальних ресурсів, а також від ефективного їх використання значною мірою залежать змістовні характеристики діяльності громадських організацій, реалізація їхнього потенціалу[68]. В Україні лише 20 % недержавних організацій, які вирішують соціальні проблеми, отримують фінансову підтримку від органів влади (у середньому 17 % загального бюджету цих організацій). 10 % мають доходи від комерційної діяльності, наприклад соціального підприємництва. Частка доходів від такої діяльності складає в середньому 4 % бюджету організації.

Хоча Закон України «Про соціальні послуги» вносить у систему соціального захисту передумови реформування, однак він є недосконалим щодо забезпечення механізмів формування ринку соціальних послуг. Види послуг визначені не чітко, відсутня їх класифікація з урахуванням таких, які надаються НДО. Закон містить неоднозначні трактування професійної діяльності, визначення суб'єктів ліцензування тощо.

Гальмує розвиток ринку відсутність універсальних стандартів соціальних послуг, які б встановлювали рівні вимоги до суб'єктів надання послуг незалежно від форми їх власності. Чинні державні соціальні стандарти у сфері соціального захисту розроблені як нормативи забезпечення конкретних закладів системи Міністерства праці та соціальної

---

[68] *Проблеми* взаємодії держави і громадських організацій та шляхи їх вирішення // Україна: стратегічні пріоритети: Аналітичні оцінки – 2006. – К: НІСД, 2006. – С. 217.

політики або Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту. Кошти плануються з урахуванням витрат, що йдуть на утримання цих закладів. Такі стандарти не передбачають їх застосовування суб'єктами недержавної власності[69].

На сучасному етапі реформування слід скористатися досвідом європейських країн. Так, у Великій Британії є закон про соціальні стандарти, за яким усі надавачі послуг зобов'язані реєструватися у Національній комісії із соціальних стандартів включно з органами місцевої влади. Встановлені відповідні правила й у Франції. Там підлягають ліцензуванню медичні та соціально–медичні установи, які дбають про немічних старих, інвалідів, допомагають дітям чи молодим матерям, які опинились у складних життєвих умовах, надають послуги з догляду вдома особам з фізичними чи психологічними вадами, опікуються інвалідами та безробітними під час професійної реабілітації та ін. Аналогічна ситуація в Угорщині, де набути статусу надавача соціальних послуг з денного та базового догляду можна лише після отримання ліцензії. Критерії оцінки результативності та якості надання соціальних послуг є також інструментом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Вони демонструють, наскільки результативно працюють органи державної влади та НДО, за якими напрямами та в якому обсязі вони використали наявні фінансові ресурси. Завдяки цим критеріям відбувається перехресний контроль за якістю надання соціальних послуг, у результаті чого реципієнт отримує більше варіантів вибору, а в результаті кращий продукт.

В Європі особливого значення надають контролю за діяльністю ліцензованих служб, більше відомого як супервізія. Супервізію проводять спеціально уповноважені інспектори. Наприклад, у Великій Британії Комісія у справах соціальної інспекції проводить перевірку, оцінку та перегляд усіх послуг, що надаються, включаючи приватні та добровільні служби та спеціальні департаменти в місцевих радах.

У Франції урядові органи, які надають ліцензії, призначають інспекторів для контролю за постачальниками соціальних послуг. Інспектори мають вільний доступ до всіх приміщень, які вони вважатимуть за потрібне перевірити, право опитувати обслуговуючий персонал та їх підопічних. В Угорщині використовується особлива процедура перевірки

---

[69] *Сідельнік Л.* Як залучити громадські організації до надання соціальних послуг // Громадянське суспільство. – 2008. – № 2(4), – С. 9, 10.

соціальних установ: усі вони підлягають контролю незалежно від форми власності та джерела фінансування. Контроль включає моніторинг діяльності певної установи на відповідність ліцензії, професійним та законним вимогам. Національне управління аудиту контролює витрати бюджетних коштів.

В Україні згідно зі ст. 8 Закону «Про соціальні послуги» № 966–IV від 19.06.2003 р. НДО, що бажають надавати соціальні послуги на професійній основі за рахунок власних коштів, залучених коштів або коштів державного чи місцевого бюджетів, надають їх на підставі ліцензії. Намір застосовувати механізм ліцензування/реєстрації до всіх надавачів соціальних послуг, незалежно від їхнього статусу (державної, комерційної чи громадської організації) є конкурентним і прогресивним, адже механізм ліцензування/реєстрації не варто застосовувати вибірково, бо мова йде про опіку над соціально незахищеними людьми, відповідальність за яких, насамперед, несе держава.

Для забезпечення ефективного контролю необхідно розробити систему показників якості та ефективності соціальних послуг і включити їх у загальну державну систему контролю за виконанням соціальних програм. Слід також провести дослідження щодо потенціалу недержавних надавачів соціальних послуг, визначити їх перспективні характеристики. Сформувати базу даних таких надавачів та впровадити систему електронної звітності суб’єктів надання послуг, органів влади та інспекцій щодо якості й ефективності соціальних послуг.

Удосконалення нормативно–правової бази системи надання соціальних послуг має ґрунтуватися як на вдалому досвіді зарубіжних країн так і на стратегічних розробках вітчизняних експертів.

У квітні 2007 р. була прийнята Концепція реформування системи соціальних послуг в Україні. Концепція передбачає застосування гнучких бюджетних процедур, упровадження ринкових механізмів, демонополізацію соціальних послуг та розширення кола постачальників послуг, децентралізацію управління й підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні соціальних питань. Згідно з Концепцією політика держави має бути спрямована на зміцнення комунального та громадського сектора надавачів соціальних послуг, розвиток і пріоритетну підтримку невеликих соціальних агенцій у громаді. Впровадження ринкових відносин у сферу соціального захисту в поєднанні з децентралізацією надасть можливість залучати місцеві НДО, фінансуючи їх із регіональних та місцевих бюджетів.

На наш погляд, Концепція є тією парадигмою розвитку соціальної сфери України, дотримання якої повинно якісно підвищити рівень соціального забезпечення громадян нашої держави. Як державні, так і експерти НДО достатньо високо оцінюють появу цього документу, однак наголошують на необхідності розробки дорожньої карти щодо впровадження в життя вдалої теоретичної складової Концепції.

Розділ 3.
ДЕРЖАВНА ПРАВОВА ПОЛІТИКА ТА КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

Державна правова політика в Україні є визначальною складовою національної державної політики, яка являє собою заснований на положеннях Конституції та законів України цілеспрямований вплив з боку держави та її органів на розвиток суспільно–правових і державно–правових відносин на основі цілісної й науково обґрунтованої програми конкретних дій щодо розвитку і вдосконалення правової системи з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина, утвердження верховенства права та демократії, гарантування інститутів безпосередньої демократії, оптимізації системи організації та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, сприяння розвитку громадянського суспільства.

Визначаючи сучасний стан теоретико–методологічного забезпечення державної правової політики в Україні, слід наголосити на гранично важливій ролі здійснення змістовних правових досліджень, які б дозволили не лише визначити та вирішити базові проблеми у сфері державно–правового регулювання, а й чітко виявити основні пріоритети державно–правової політики, а також з'ясувати перспективи її подальшого розвитку. Що ж до першого і одночасно необхідного кроку в цьому напрямі, то ним має стати розробка концепції Конституції України з подальшим внесенням відповідних змін до Основного Закону на основі широкого і, що не менш важливо, фахового обговорення. Запропонований розділ є своєрідним продовженням розпочатої наукової дискусії.

3.1. Теоретичні основи державної правової політики в Україні

Однією з головних проблем, що постає під час вивчення та аналізу сучасної державно–правової політики є слабкість її нормативного та

організаційного забезпечення, що у свою чергу є похідною проблеми, суть якої полягає у малодослідженості теоретико–методологічних засад державної правової політики, закономірностей її здійснення та розвитку.

Поняття «державна правова політика», або «державно–правова політика», вказує, що описуване ним явище є одним із різновидів більш широких понять «державна політика» та «правова політика». Отже, поряд із спільними родовими ознаками державної та правової політики державно–правова політика має низку специфічних ознак. Саме вони відрізняють державно–правову політику від інших сфер, у яких реалізується вплив держави на конкретні групи суспільно значущих відносин, – економіки, соціальної сфери, екологічної сфери, культурно–національних відносин, інформаційних відносин, міжнародних відносин тощо.

При характеристиці політичних відносин і політичної системи та застосуванні поняття «державна політика» предметом науково–теоретичного аналізу є лише один із суб'єктів політичних відносин – держава в особі органів державної влади.

Широке визначення правової політики залучає до кола її суб'єктів усіх учасників та дійових осіб т. з. «правового простору». Крім того, вона включає ідеї, ідеали, принципи, цілі, завдання, програми, концепції і доктрини, що реалізуються у правовій сфері й через систему правових способів і засобів. Тобто, правова політика – це сфера суспільних відносин і зв'язків, які охоплюються поняттям «правовий простір». Кажучи про правову політику як про певну регулятивну діяльність, слід пам'ятати, що пріоритетним суб'єктом, який здійснює таке регулювання та впорядкування, є публічна влада та держава.

При цьому визнання держави одним із пріоритетних суб'єктів правової політики не є рудиментарним виявом радянського підходу до «одержавлення» механізмів правового регулювання всіх без винятку суспільних відносин. Адже, як писав відомий український правознавець В. Селіванов, «… правова політика – це своєрідний соціальний феномен, який виникає в суспільстві лише за умови розвитку останнього демократичним, правовим шляхом. За часи тоталітарного політичного режиму й мови не могло бути про зазначене явище, оскільки і держава, і державна політика ґрунтувалися головним чином на принципі права сили, відкидаючи принцип сили права. І влада, і народ не знали поваги не тільки до права, а й до держави і закону, яких просто боялися»[1]. Тобто,

[1] *Селіванов В.* Правова політика в Україні // Право України. – 2001. – № 12. – С. 4–5.

виважена та науково обґрунтована державна правова політика властива переважно для демократичних держав, в яких визнається та гарантується принцип верховенства права.

Комплексні теоретико–методологічні підходи до розуміння сутності та змісту категорії «правова політика» демонструють і сучасні українські правознавці. Так, на думку академіка Ю. Шемшученка, «правова політика – це особлива форма вираження державної політики, засіб юридичної легітимації, закріплення і здійснення політичного курсу країни, реформування різних галузей суспільного життя. Ця політика має державно–владний характер і спрямована на створення ефективно діючого механізму правового регулювання суспільних відносин, найбільш повне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зміцнення дисципліни, законності й правопорядку, формування правової свідомості та правової культури населення».

Правова політика, на переконання Ю. Шемшученка, має різні види і форми свого виявлення. Залежно від змісту вона може бути правотворчою, правозастосовчою, правоохоронною, кримінально–правовою, виправною тощо, а залежно від часу – поточною і перспективною[2].

У вузькому розумінні правова політика є науково обґрунтованою, послідовною і системною діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на створення ефективного механізму правового регулювання; з цивілізованого використання юридичних засобів для досягнення таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, посилення дисципліни, правопорядку, формування правової державності, високого рівня правової культури та життя суспільства й особи. Саме таким єдиним суб'єктом правової політики є держава, яка реалізує стратегічні правові ідеї, які здійснюються у формі правотворчості, правозастосування і правового виховання населення[3].

У цьому випадку правова політика постає як результат взаємодії суб'єкта правової політики (держави) та її об'єкта (суспільства, суспільних відносин). Водночас необхідно уточнити, що специфічне становище держави в процесі формування і реалізації правової політики полягає у тому, що шляхом правової діяльності (зокрема видання нормативно–правових актів) відбувається орієнтація на прогресивно–юридичний розвиток (у спосіб захисту та забезпечення законних прав та інтересів людини і громадянина) не тільки суспільства, а й самих органів державної влади та місцевого самовря-

---

[2] *Юридична* енциклопедія: В 6 т / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відпов. ред.) та ін. – К.: Укр. Енцикл., 2002. – Т. 5. – С. 38.

[3] *Коробова А. П.* О формах и средствах реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 4. – С. 12.

дування. Таким чином, виступаючи суб'єктом правової політики, держава одночасно стає і її об'єктом. Особливо рельєфно це видно в періоди реформування правової, політичної, економічної систем, коли цілеспрямований розвиток права (вдосконалення правової системи, зміцнення і розширення законодавчої системи) завжди впливає як на найважливіші суспільні відносини, так і на діяльність органів державної влади.

Визначаючи державно–правову політику з точки зору її відповідності праву, ми фактично робимо акцент на відповідності дій органів державної влади (оскільки поняття політики у даному разі використовується як генералізуюче) нормам права. У своїй діяльності держава може керуватись правовими і неправовими принципами. Останні можуть ґрунтуватись на свавіллі державних органів, волюнтариських рішеннях вищих державних осіб тощо. Правова держава керується саме правовими принципами та «обмежує себе правом і діє лише на його основі»[4]. За таких умов держава розглядається як організація, заснована на пануванні права, а отже, в ній: а) всі дії влади обумовлюються і регулюються правовими нормами; б) особи, наділені владними повноваженнями, підпорядковані правовим нормам так само як і особи, які не мають таких повноважень.

Інший спосіб розуміння державно–правової політики випливає з її визначення як цілеспрямованого впливу на права і правовий розвиток. У цьому сенсі основу державно–правової політики складають такі компоненти, як стратегія законодавства, принципи правового регулювання, конституційне будівництво, судово–правова реформа, захист прав людини і громадянина, посилення режиму законності, зміцнення правопорядку, вдосконалення виборчого права тощо. Такий спосіб розуміння державно–правової політики дозволяє наповнити це поняття « юридичною конкретикою». Ґрунтуючись на аналізі стану законотворчої діяльності, можна чітко охарактеризувати стан державно–правової політики та проблеми її запровадження в той чи інший історичний період, у тих чи інших соціально–економічних умовах. Так, виходячи з аналізу програми розвитку законодавства держави, можна охарактеризувати напрями перспективного розвитку її державно–правової політики.

Однак таке розуміння державно–правової політики до певної міри перетворює її на своєрідну «галузеву» державну політику: екологічну, економічну, освітню, демографічну тощо. З одного боку, як і будь–які інші сфери суспільного життя, право піддається регулюванню і може зазнавати

---

[4] *Тимченко С. М.* Громадянське суспільство і правова держава в Україні. – Запоріжжя: Юридичний ін–т МВС України, 2002. – С. 88.

зовнішнього впливу на свій розвиток. Однак державно–правову політику не можна визначати як «галузеву». Правом не можна «управляти» в тому сенсі, в якому держава управляє розвитком тієї чи іншої галузі. Специфіка права виявляється саме в тому, що саме завдяки йому правова держава регулює всі інші галузі суспільного життя, впливає на всі соціальні процеси, чим і пояснюється його фундаментальне значення для держави, суспільства і окремих громадян[5]. Це робить обґрунтовану державно–правову політику своєрідним ключем для успішної реалізації усіх інших видів політики.

Тому державно–правова політика як спосіб впливу на розвиток права і правових відносин є тісно пов'язаною з розвитком суспільства і суспільних відносин, що є джерелом і основним чинником змін у правовій сфері. Окреслюючи право як об'єкт впливу з боку держави (як об'єкт державно–правової політики), необхідно завжди пам'ятати, що: а) цей вплив не є свавільним і детермінується специфікою розвитку соціуму; б) маючи своїм об'єктом право, цей вплив все одно здійснюється у правовій формі).

Останній аспект аналізу державно–правової політики пов'язаний з її тлумаченням у контексті можливостей впливу на перетворення суспільних відносин. З цих позицій ключовою стає проблема визначення кола і аналізу специфіки дії (компетенції) суб'єктів–форматорів державно–правової політики. Традиційно у демократичних державах з республіканською формою державного правління основними суб'єктами, які розробляють державно–правову політику і завдяки цьому здатні та зобов'язані впливати на розвиток відповідних суспільних відносин, вважають парламент країни (як вищий законодавчий і представницький орган державної влади), президента, окремих депутатів, уряд, органи конституційної юстиції.

Утім зазначимо ще дві групи суб'єктів. По–перше, це численні правоохоронні органи, які, виконуючи значний обсяг правоохоронної, правозастосовчої та правовиконавчої діяльності, здатні до поточного корегування реалізованої ними правової політики. На основі їх рекомендацій і пропозицій, як правило, відбувається корегування державно–правової політики, її вдосконалення. По–друге, це політичні партії, громадські об'єднання, суспільні рухи тощо. Як елементи громадянського суспільства вони, безумовно, включені до процесу формування державно–правової політики. Проте ця участь здійснюється ними не безпосередньо, а опосередковано, через офіційні канали та органи державної влади.

В Україні серед усіх перелічених вище суб'єктів доволі важливу роль у формуванні державної правової політики відіграє парламент – Верховна

[5] *Тодика Ю.* Конституція як соціальна цінність // Право України. – 2000. – № 12. – С. 9.

Рада України. Так, ст. 75 Конституції України встановлює, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади, а ст. 92 визначає перелік суспільних відносин, які визначаються та встановлюються виключно законами України. Принаймні пункти 1–22 частини першої та пункт 1 частини другої цієї конституційної статті стосуються питань, безпосередньо пов'язаних з основними напрямами національної державної політики.

Подібне акцентування уваги на ролі парламенту не означає, що інші органи держави перебувають на другорядних позиціях у системі суб'єктів, уповноважених формувати та забезпечувати реалізацію державної правової політики України. Зокрема, досліджуючи специфіку формування і реалізації державно–правової політики в Україні, необхідно звернути увагу на традиційний вплив на неї інституту Президента України[6].

Вплив глави держави на формування та реалізацію державної правової політики зумовлюється його призначенням, а також основними функціями і повноваженнями в механізмі держави. Ст. 102 Конституції України визначає, що Президент України є «главою держави і виступає від її імені». Він також є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Тобто всенародно обраний Президент України як гарант дотримання Основного Закону формує основи національної державної політики, реалізація якої й забезпечує гарантованість дотримання Конституції України.

Відповідна функція здійснюється через повноваження Глави держави, дискретно визначені у ст. 106 Конституції України. Зокрема пункт 2 частини першої ст. 106 Основного Закону встановлює, що Президент України «звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України». Вбачається, що важливою змістовною частиною цих послань є положення, що визначають сутність державної правової політики України, а також її пріоритети і перспективи подальшого розвитку.

Помітною в забезпеченні реалізації державної правової політики України нині є й роль Кабінету Міністрів України. Згідно з пунктом 1 ст. 116 Основного Закону уряд України «забезпечує... здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України». Зазначене конституційне положення дозволяє дійти висновку, що забезпечення Кабінетом Міністрів України реалізації

---

[6] *Бєлов Д. М., Бисага Ю. М.* Конституційно–правове регулювання інституту президентства в Україні та Франції: Монографія. – Ужгород: Ліра, 2007. – С. 67–85.

державної правової політики України є одним з його пріоритетних завдань. При цьому здійснення відповідної функції органами виконавчої влади на чолі з урядом всебічно забезпечується передусім Міністерством юстиції України.

Починаючи з кінця 90–х років XX ст., процес формування та реалізації національної державної правової політики складно уявити без Конституційного Суду України. Його рішення та висновки унеможливлюють перевагу політичної доцільності при прийнятті тих чи інших правових актів над Конституцією України.

Вказані суб'єкти не вичерпують коло тих учасників конституційного процесу, які цілеспрямовано здійснюють формування державної правової політики України, а також забезпечують її системну реалізацію. На цей важливий різновид правової політики значною мірою впливають й інші суб'єкти, зокрема різні органи держави.

Державно–правова політика постає не лише як інструмент впливу на суспільство з боку держави, а й як постійний процес забезпечення загального верховенства права і реального втілення конституційних прав. При цьому носієм цих прав можуть бути як окремі громадяни, так і різні соціальні групи й суспільство загалом.

Водночас, характеризуючи державно–правову політику як процес визначення і матеріалізації прав і свобод, важливо пам'ятати, що її реалізація завжди пов'язана з тим, наскільки саме суспільство готове її сприймати. Тобто державно–правова політика перетворюється на реальність лише тоді, коли суспільство, по–перше, усвідомлює необхідність і безумовну цінність права, а по–друге, здатне сприяти державі у забезпеченні та гарантуванні правових норм. Отже, умовою успішності будь–якої державно–правової політики є наявність громадянського суспільства, яке сприяє державі не лише в розробці цієї політики та визначенні її пріоритетних напрямів, а й в реалізації конкретних дій з вдосконалення та оптимізації правової та політичної системи.

Таке теоретико–методологічне розуміння державно–правової політики дозволяє вказати принаймні на два основні шляхи її реалізації у суспільстві. Перший – це утвердження усталених політико–правових зв'язків та норм, напрацьованих у період національного державотворення та правотворення (1991–2007 рр.). Цей шлях можна цілком обґрунтовано визначити як *консервативний*, тобто спрямований на збереження і, можливо, посилення усталених типологічних організаційних і функціональних зв'язків. Така державно–правова політика часто й успішно реалізується у стабільних

державно–політичних системах, що позитивно зарекомендували сбе у суспільстві й користуються його підтримкою.

Другий – це державно–правова політика, спрямована на ревізію усталених політико–правових зв'язків і має на меті реформування окремої сфери суспільних відносин або політичної системи в цілому. Такий різновид державно–правової політики можна вважати *реформативним.* Він властивий насамперед для перехідних політичних систем в умовах утвердження демократії і праводержавності, запровадження нових моделей та механізмів взаємозв'язків між суспільством і державою.

У суто методологічному аспекті реформативну державно–правову політику можна визначити залежно від того, наскільки радикальними та всеохоплюючими за змістом є самі державно–правові реформи. Якщо основними складовими елементами державно–правової реформи визначати конституційну, парламентську, адміністративну, судову, адміністративно–територіальну, а також реформу правоохоронних органів, кримінальної юстиції тощо, то рівень її ґрунтовності (докорінності) визначатиметься кількістю та всеосяжністю сфер державного та суспільного життя, які стануть предметом цілеспрямованого реформативного впливу державної правової політики. Беручи до уваги цей критерій, можна дійти висновку, що сучасна державно–правова політика в Україні має яскраво виражений реформативний тип, причому його найвищий рівень, оскільки нині Україна об'єктивно стоїть перед завданням здійснення реформ практично в усіх без винятку перелічених вище напрямів.

3.2. Державна правова політика та особливості розвитку національного конституційного процесу в 2008 р.

Державна правова політика України у 2008 р. знаходить своє найбільш повне і концентроване втілення у прагненнях політичних і державних діячів, науковців, представників громадськості до системного удосконалення Основного Закону. Так, виступаючи 24 квітня 2008 р. Президент України В. Ющенко зазначив, що він цілком погоджується з висновком низки європейських інституцій про те, політична криза в Україні викликана «перш за все недолугим і передчасним реформуванням Конституції. Система дисбалансів, яка привнесена непродуманою політичною реформою, сьогодні привела країну до політичного протистояння. Це не проблема персон – це проблема відносин інституцій»[7].

[7] www.president.gov.ua/news/9760

Глава держави також нагадав, що нині все суспільство переконане, що Конституція України потребує системних змін, які у вигляді законопроекту мають розглядатися в порядку, встановленому Основним Законом: у Верховній Раді України, за наявності висновку Конституційного Суду України та з подальшим винесенням на всеукраїнський референдум для остаточного рішення. Таким чином, у 2008 р. домінуючим пріоритетом національної державної політики стало розроблення концепції якісного вдосконалення Основного Закону, тобто започаткування нової конституційної реформи. При цьому важливим завданням для політичних сил, представлених у парламенті та уряді, є попередження та унеможливлення конституційної кризи на зразок тієї, що мала місце у квітні–травні 2007 р.

Передумовами формування конституційних основ державної правової політики України на 2008 р. став деструктивний характер конституційного процесу в 2006–2007 рр.[8], який виявив нагальну потребу: а) формування виваженої, науково обґрунтованої та послідовної державної правової політики; б) удосконалення конституційно–правових механізмів регулювання суспільних відносин і створення дієвих гарантій Основного Закону; б) якісного оновлення Основного Закону у такий спосіб, легітимність якого не викликала б сумнівів в українському суспільстві.

Ці пріоритети діяльності держави у правовій сфері обумовлюються тим, що чинний Основний Закон, зберігаючи свою правову недосконаліcть, поступово перестає відповідати на високі суспільні запити і сподівання щодо стимулювання процесів національного державотворення та правотворення.

Нині в українському суспільстві об’єктивно назріла нагальна потреба в проведенні цілої низки правових реформ, що впродовж майже п’ятнадцяти останніх років залишаються здебільшого предметом наукових дискусій, але не отримують свого належного законодавчого забезпечення. Йдеться передусім про реформу публічного адміністрування, адміністративно–територіальну, судово–правову реформи, а також про реформування місцевого самоврядування в Україні. Зволікання або компроміси з проведенням відповідних реформ гальмують розвиток Української держави, збільшують її відставання від держав Європейського Союзу, породжують правовий нігілізм у суспільстві та зневіру громадян у своєму європейському майбутті.

---

[8] *Федоренко В. Л.* Народ і влада: причини і перебіг політичної кризи – 2007 // Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз): Посібник / Г. М. Волянська, М. В. Оніщук, М. В. Савчин та ін.; за ред. М. В. Савчина, В. Л. Федоренка. – К., 2008. – С. 29–36.

Проведення зазначених правових реформ видається малоефективним без здійснення ґрунтовної конституційної реформи в Україні, яка б дозволила якісно оновити Основний Закон нашої держави. У цьому сенсі цілком логічною є правова позиція Президента України, який проголосив 2008 р. роком Конституції і створив своїм Указом від 27 грудня 2007 р. № 1294/2007 Національну конституційну раду (далі – НКР) та очолив її.

Цей Указ став своєрідною точкою відліку новітнього періоду розвитку національного конституційного процесу, що ознаменувався конституційними ініціативами Глави держави, що врешті й визначили основний зміст державної правової політики України в 2008 р. Водночас перебіг новітнього конституційного процесу та реалізація державної правової політики у 2008 р. загострили політичні суперечки у суспільстві та державі й продемонстрували складність і неоднозначність поглядів політиків, державних діячів, науковців, представників громадськості та всіх небайдужих громадян на оновлення Основного Закону. Про це, зокрема, свідчать особливості розвитку національного конституційного процесу в поточному році.

Хронологія конституційного процесу в 2008 р. може бути періодизованою відповідно до найбільш суспільно значущих подій і явищ, пов'язаних з реалізацією державної правової політики, спрямованої на системне та легітимне оновлення Конституції України.

Основними етапами розвитку національної державної правової політики в 2008 р. слід вважати: 1) січень–квітень 2008 р. – початок діяльності НКР, оприлюднення конституційних ініціатив Президента України та їх широкого громадського обговорення; 2) квітень 2008 р. – поточний момент – етап формування концепції оновленого Основного Закону та широких політичних дискусій щодо його сутності та змісту, а також пошук оптимальних шляхів легітимації оновленої Конституції України.

Важливим здобутком *першого етапу* реалізації державної правової політики у сфері удосконалення Основного Закону став початок громадсько–політичних дискусій щодо сутності та змісту конституційних перетворень і способів легітимного прийняття нової редакції Конституції України.

Політичне лідерство у започаткуванні конституційних перетворень безперечно належить Президентові України В. Ющенку, який першим запропонував своє бачення оновленого Основного Закону та шляхів його розробки і прийняття. Зокрема у своєму інтерв'ю щотижневику «Дзеркало тижня» від 23 лютого 2008 р. Президент України зазначив, що «процес творення нової національної Конституції має ґрунтуватися на баченні конституційного світогляду нації, а не окремих еліт чи владних

інститутів. Саме таке порозуміння – основа довгострокового планування національного розвитку, утвердження і вдосконалення державності, суспільної консолідації. Відтак доречним і затребуваним є системне оновлення Конституції України»[9].

Президент України також виділив складові відповідного процесу: посилення конституційних гарантій прав і свобод громадянина, реального забезпечення захисту цих прав і свобод, у тому числі через суди; розширення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії; підвищення ефективності функціонування державного механізму; реформування територіального устрою держави та місцевого самоврядування; визначення зовнішнього курсу України в процесах світової та європейської інтеграції.

Сучасний погляд на Конституцію України має ґрунтуватися на реалізації таких завдань: поглиблення прав і свобод громадянина, модернізація системи державного управління та реформування політичної системи за європейськими стандартами. Основними напрямами конституційного порядку денного мають бути: реформування виборчої та партійної систем, оптимізація організаційної структури парламенту (однопалатність чи двопалатність), вдосконалення моделі розподілу влад, забезпечення незалежності судової влади.

Одним з дієвих механізмів має стати інститут конституційної скарги, тобто право на звернення до Конституційного Суду України осіб, конституційні права яких були порушені. Для активного залучення громадян України до прийняття найважливіших державних рішень, здійснення державної правової політики у оновленій Конституції України має бути запроваджений інститут народної законодавчої ініціативи. Згідно з ним законопроекти можуть бути внесені до розгляду Верховною Радою за ініціативою певної кількості громадян, які мають право голосу.

Доцільно визначити предмет всеукраїнського референдуму, а також встановити таку форму референдуму за народною ініціативою, як «народне вето», наслідком якого може бути скасування прийнятого Верховною Радою закону або його окремих положень. Необхідно також передбачити можливість проведення всеукраїнського консультативного референдуму, тобто дорадчого опитування.

Конституційна реформа, як зауважив у зазначеному інтерв'ю Президент України, має посилити засади парламентаризму в Україні. Але парла-

---

[9] *Ющенко Віктор.* Україні потрібна Конституція національного розвитку // Дзеркало тижня. – 2008. – № 7. – С. 1, 3.

мент не може виконувати роль «найвищого органу державної влади», як це було за радянської моделі парламентаризму та багато в чому зберігається в нинішній організації Верховної Ради. Потрібно утверджувати європейську модель представницького органу нації, відповідно до якої законодавчий орган є невід'ємною частиною у системі розподілу влад та рівноправною законодавчою гілкою влади поряд з виконавчою та судовою.

Новітні конституційні традиції України багато в чому пов'язуються з президентською владою. Всенародно обраний Президент України має прямий мандат від виборців, є гарантом дотримання Конституції України, територіальної цілісності та національної безпеки держави. Зважаючи на це, Президент України повинен мати конституційні, тобто правові інструменти впливу для попередження порушень Конституції України, ліквідації загроз державному суверенітету і територіальній цілісності України чи виникнення ризиків національній безпеці.

Визначивши основні пріоритети системного оновлення та удосконалення Конституції України, Президент України В. Ющенко закликав до широкого обговорення цієї проблеми у суспільстві. Ця ініціатива Глави держави загалом була позитивно сприйнята українським політичним, науковим і експертним середовищем, а також підтримана вітчизняними ЗМІ. Зокрема щотижневик «Дзеркало тижня», часописи «Главред», «Новинар», «Кореспондент», «Фокус» та інші надали можливість усім небайдужим взяти участь в обговоренні державної правової політики в конституційній сфері. Така позиція українських ЗМІ дозволила забезпечити відкритість і гласність конституційного процесу в 2008 р.

До конституційного процесу активно залучилися академічні та відомчі науково–дослідні установи, вищі навчальні заклади, громадські організації. Так, одним з перших до обговорення проблем теорії та практики удосконалення Конституції України долучився Національний інститут стратегічних досліджень, фахівці якого організували і провели 6 березня 2008 р. «круглий стіл» на тему «Нова Конституція: конструювання ефективної влади».

Вчені–конституціоналісти, представники політичних партій і громадськості, Секретаріату Президента України, державних органів влади, а також політичні експерти недержавних аналітичних центрів дискутували під головуванням директора НІСД Ю. Рубана з приводу готовності українського суспільства до кардинальних змін Основного Закону та можливих наслідків оновлення Конституції України для суспільства та держави. Зокрема заступник Глави Секретаріату Президента України – Представник Президента України у Конституційному Суді України – Представник Пре-

зидента України у Центральній виборчій комісії, Секретар Національної конституційної ради М. Ставнійчук у своєму виступі підкреслила, що «практично всі політичні сили впродовж останнього принаймні року досить чітко і ясно заявили свою позицію щодо необхідності конституційного реформування. … Таким чином, цілком очевидно, що нагальна потреба у реформуванні Конституції є. І, власне кажучи, ті політичні кризи, які ми спостерігаємо впродовж останнього часу значною мірою є наслідком недосконалості Конституції України. З огляду на це, Президент України ще 27 грудня видав відповідний Указ «Про Національну конституційну раду»[10].

М. Ставнійчук також окреслила основні завдання вдосконалення Конституції України і шляхи їх реалізації, роблячи наголос на необхідності залучення до розробки і прийняття Основного Закону політиків, учених, представників громадськості, Верховної Ради України, Президента України і Конституційного Суду України, а також відповідних авторитетних органів і організацій, зокрема Венеціанської комісії, яка пильно відслідковує конституційні перетворення в Україні.

Ініціативи Президента України щодо вдосконалення механізмів конституційно–правового регулювання сучасних суспільних відносин та оновлення Основного Закону активізували до конструктивних дискусій й інших вчених і експертів у сфері політико–правових відносин. Починаючи з березня 2008 р. проблеми конституційної реформи та шляхів оновлення Конституції України стали предметом багатьох науково–практичних конференцій і «круглих столів», серед яких можна назвати: «Конституційна реформа та консолідована демократія: роль громадянського суспільства, влади і опозиції» (Рада Європи, Європейська Комісія, Фонд Конрада Аденауера, Лабораторія законодавчих ініціатив, 5 березня 2008 р., м. Київ); «Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності» (Академія правових наук України, Київський регіональний центр АПрНУ, Інститут приватного права і підприємництва АПрНУ, Інститут законодавства Верховної Ради України, Центр нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 7 квітня 2008 р., м. Київ)[11]; «Конституційна реформа: перехресні погляди – Франція – Україна» (Національна академія державного управління при Президентові України; Київ, 11 квітня 2008 р.) та інші.

---

[10] http://www.niss.gov.ua/Table/6032008/stenogram.htm.

[11] http://www.niss.gov.ua/Table/7042008.htm.

У березні–квітні 2008 р. за власної ініціативи до конституційного процесу почали залучатися громадські організації та окремі небайдужі громадяни. Результати їх роботи знаходять своє вираження в пропозиціях до роботи НКР, а подекуди й у самостійних проектах нового Основного Закону[12]. Такі приклади підтверджують готовність громадян України і громадськості до конструктивних конституційних змін, а також засвідчують їх високі запити щодо удосконалення не тільки конституційних засад суспільного та державного устрою України, а й прав і свобод людини та їх гарантій. І, крім того, засвідчують відкритість і гласність сучасної державної правової політики в Україні, підтверджують актуальність президентських конституційних ініціатив для українського громадянського суспільства, пересічних громадян.

Водночас наближення концептуальних поглядів на сутність і зміст оновленої Конституції України сприяло загостренню політичної дискусії в нашій державі. Окремі політичні сили вдалися до відвертого демаршу та виходу зі складу НКР.

Президент України В. Ющенко закликав політичні сили до порозуміння на основі загальнонаціональних інтересів, до яких слід відносити і вдосконалення конституційно–правового регулювання суспільних відносин. Так, 13 квітня 2008 р. у своєму інтерв'ю виданню «Укрінформ» Глава держави зазначив, що найсуттєвішою, найголовнішою і єдиною умовою порозуміння є тільки національні приорітети, те, що слугує інтересам нації. Це те, що може примиряти, зближувати політичні позиції фракцій, які представлені сьогодні у парламенті.

Другий етап розвитку національної державної правової політики в 2008 р. характеризується формуванням проектів концепцій удосконалення Основного Закону, їх обговоренням у суспільстві, а також загостренням політичних дискусій щодо сутності та змісту нової Конституції України та способів її легітимації.

16 квітня 2008 р. заступник Глави Секретаріату Президента України – Представник Президента України у Конституційному Суді України – Представник Президента України у Центральній виборчій комісії, Секретар НКР М. Ставнійчук анонсувала Концепцію нової редакції Конституції України, презентація якої запланована на 23 квітня 2008 р. на другому засіданні НКР. М. Ставнійчук також повідомила про існування домовле-

---

[12] Халецький В. Всеукраїнський Громадський Староста. Конституція України (Звід правил та встановлень держави – корпорації з обслуговування населення): Проект. – К., 2008.

ностей з Венеціанською комісією Ради Європи щодо аналізу проекту нової редакції Конституції України[13].

Напередодні презентації концепції, 16 квітня 2008 р. Конституційний Суд України прийняв Рішення № 6–рп (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі). Підставою для прийняття цього Рішення став розгляд справи за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частини другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України. Тобто йдеться про офіційне тлумачення всіх положень Основного Закону про всеукраїнський референдум.

Розглянувши відповідну справу, Конституційний Суд України вирішив таке.

1) В аспекті порушеного у конституційному поданні питання положення частини другої статті 72 у системному зв’язку зі статтею 5 Конституції України слід розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначити і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України.

2) В аспекті конституційних подань положення частини другої статті 72 Конституції України в констексті положень статті 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України.

3) Положення частини другої статті 94 Конституції України необхідно розуміти так, що процедура підписання і оприлюднення законів, встановлена нею, не застосовується до законів, прийнятих референдумом.

4) Положення частини другої, третьої статті 5, статті 69 Конституції України слід розуміти так, що рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів є остаточним і не потребує будь–якого затвердження, в тому числі Верховною Радою України.

5) Звернути увагу Верховної Ради України, народних депутатів України, Президента України на необхідність ініціювання та приведення

[13] http://www.president.gov.ua/news/9666.html

існуючого законодавства України з питань референдумів у відповідність до норм чинної Конституції України[14].

Таким чином, Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6–рп (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) узагальнило положення чотирьох попередніх рішень Конституційного Суду України щодо всеукраїнського референдуму (1997, 2000, 2005 років), усунувши неузгодженості між ними, а також офіційно витлумачило положення Основного Закону щодо предмета всеукраїнського референдуму, особливостей проведення конституційного референдуму та юридичної сили рішень всеукраїнського референдуму та порядку їх офіційного оприлюднення. Це Рішення Конституційного Суду України, на думку багатьох політичних експертів, унеможливило прийняття тексту нової редакції Конституції України на всеукраїнському референдумі, принаймні упродовж 2008 р.

Отже, підсумовуючи основні здобутки розвитку державної правової політики України в квітні–травні 2008 р., можна дійти висновку, що нині конституційна реформа, зміст якої полягає в якісному удосконаленні механізмів конституційного урегулювання суспільних відносин та оновленні Конституції України, стала не тільки бажаним, а й об’єктивно затребуваним громадянським суспільством магістральним шляхом подальшого розвитку національного державотворення та правотворення. Водночас проведення конституційної реформи не обмежується лише розробкою та прийняттям Основного Закону. Важливо, щоб нові конституційні ідеї та ідеали були втілені й у конституційних законах, а також у належній конституційній правотворчій і правозастосовній діяльності основних учасників конституційного процесу.

Розвиток конституційного процесу в 2008 р. також виявив тенденцію щодо необхідності виважених і належним чином теоретично обґрунтованих кроків з удосконалення Основного Закону. Визначені Президентом України В. Ющенком на першому засіданні НКР логіка та зміст діяльності НКР з удосконалення Конституції України виявили, що конституційна матерія є не тільки виявом політичної волі тих чи інших партій, інших соціальних груп, а й вибором учасниками конституційного процесу тієї чи іншої доктрини конституціоналізму.

У травні 2008 р. отримала своє поширення концепція вдосконалення Основного Закону, запропонована Міністром юстиції України М. Оніщуком. Її сутність і зміст ґрунтуються на принципах запровад-

[14] *Офіційний* вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1056.

ження інституту консигнатури; єдності виконавчої влади і уникненні дуалізму в реалізації виконавчих функцій держави; чіткому розподілі повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування згідно з покладеними на них Конституцією функціями; гарантуванні місцевого самоврядування та прав територіальних громад України тощо.

3.3. Доктрина оновленої Конституції України: реалії та перспективи

Перспективи еволюційного розвитку України неможливі без переосмислення положень чинного Основного Закону та формування принципово нових конституційних засад подальшої розбудови демократичної, соціальної правової держави та гармонійно розвиненого громадянського суспільства в Україні. Зазначене порушує питання про проведення конституційної реформи в Україні.

На сьогодні увагу громадськості здобули кілька репрезентованих як науковцями, так і різними політичними силами концепцій оновлення Конституції України, що передбачають удосконалення організації та діяльності державної влади в Україні. Суть дискусії щодо цих концепцій загалом зводиться до питання: який політичний режим, тобто конституційно врегульований спосіб взаємин між державними владами є найбільш прийнятним для України. Лунають заклики про необхідність переходу від змішаної форми правління до суто президентської або парламентської республіки. У зв'язку з цим хотілося б зауважити наступне.

Будь–якому вченому–конституціоналісту відомо, що найуразливішою формою правління є напівпрезидентська або змішана, але, разом з тим, саме вона притаманна країнам перехідного періоду від тоталітаризму до демократії і саме вона є надійним запобіжником повернення до автократичних форм правління. Адже, як стверджують доктринальні джерела, президентська, надто парламентська, республіка дуже вибаглива до політичної культури населення. Вони можуть існувати й ефективно діяти лише в країнах з усталеними демократичними традиціями, де у свідомості громадян і в практиці державотворення утвердилися принципи верховенства права, економічного та політичного плюралізму, визначилися і закріпилися правила парламентаризму, створена реальна система багатопартійності. В іншому разі такі республіки дуже швидко перетворюються на диктатури, наприклад, однієї парламентської партії та її лідера.

Залишаючись послідовними прибічниками змішаної форми правління і вважаючи, що потенціал напівпрезидентської республіки в Україні не вичерпаний, а держава і громадянське суспільство ще достатньо далекі від демократичних ідеалів та європейських цінностей, хотілося б зупинитися на ключових положеннях обґрунтованої нами конституційної доктрини. Йдеться про принципово нову конституційну модель президенціоналізму, яка ґрунтується на загальних засадах європейського класичного конституціоналізму, що нині знаходить свій розвиток у сучасному конституційному державотворенні багатьох держав Європи.

В основу відповідної доктрини було покладено три висхідні ідеї, зміст яких передбачає, по–перше, модернізацію системи стримувань та противаг між гілками влади; по–друге, забезпечення єдності виконавчої влади при збереженні її формування парламентом за результатами загальнонаціональних виборів і, по–третє, розвиток народовладдя в Україні. Ці ідеї отримали своє продовження у принципах сформованої нами новітньої конституційної доктрини.

Зокрема йдеться про принципи раціоналізму основ конституційного ладу; запровадження реальних правових механізмів реалізації та гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина; удосконалення системи інститутів безпосередньої реалізації народного суверенітету, зокрема, розвиток референдумів і референдної демократії; дієвості інституту консигнатури; утвердженні бікамералізму та посиленні вітчизняного парламентаризму; забезпечення єдності виконавчої влади і подолання невиправданого дуалізму в реалізації виконавчих функцій держави; роз'єднання джерел формування основних гілок влади, насамперед судової; утвердження конструктивного судоустрою та неупередженого і високопрофесійного судочинства; політичної відповідальності парламенту перед президентом і всіх органів державної влади перед народом України та громадянами; чіткого розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування згідно з покладеними на них Конституцією функціями; гарантуванні місцевого самоврядування та прав територіальних громад України та інші важливі принципи. Названі принципи не є вичерпними, хоча й дають найбільш загальне уявлення про сутність і зміст оновлення Основного Закону.

Слід зазначити, що *удосконалення системи стримувань і противаг* (балансів) набуває у доктрині особливого значення як об'єктивна потреба з огляду на політичну незавершеність та недостатню зрілість української демократії, відсутність прямих кореляцій між інтересами громадян, нації, дер-

жави та корпоративними цінностями і завданнями політичних партій, слабкий вплив громадянського суспільства на владні інституції. Ця ідея реалізується у спосіб розвитку інституту президенціоналізму, утворенням верхньої палати українського парламенту – Сенату, роз'єднанням джерел формування основних гілок влади, насамперед судової. При цьому Президент, який обирається всенародно, має виступити основним елементом у системі стримувань і противаг за рахунок надання (збереження) його права на дострокове припинення повноважень нижньої палати парламенту – Національних зборів – з політичних мотивів; скасування актів уряду з питань національної безпеки, оборони, зовнішньої діяльності; накладання вето на закони, ухвалені парламентом; призначення безстроково на посади і звільнення з посад суддів (за поданням Вищої ради юстиції України) та внесення до парламенту подань щодо призначення усього складу Конституційного Суду України; призначення на посади (за згодою верхньої палати парламенту) та звільнення з посад всього кола посадових осіб, що виконують контрольно–наглядові, регуляторні, незалежні та спеціальні функції й завдання.

Друга ідея – *єдність виконавчої влади та її цілісність* як умова відповідального політичного урядування силами, що перемогли на загальнонаціональних виборах, забезпечується: єдністю джерела формування всього складу уряду; виведенням із системи виконавчої влади місцевих державних адміністрацій і перетворення їх на органи (префектури), які представляють президента на місцях і виконують контрольно–наглядові функції (дотримання законодавства органами виконавчої влади); ліквідацією інституту зупинення актів уряду.

Реалізація третьої ідеї – *розвитку народовладдя та вдосконалення форм безпосередньої демократії* – досягається запровадженням інститутів народної законодавчої ініціативи і народного вето, наданням громадянам права на конституційне звернення, широким застосуванням референдної демократії, особливо для вирішення питань місцевого значення.

Названі вище доктринальні ідеї та положення втілено в Концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні, представленій широкому загалу 23 квітня 2008 р. Ця Концепція має стати теоретико–методологічною основою системного оновлення Конституції України й знайти своє об'єктивне втілення в усіх її основних положеннях.

Традиційні положення першого розділу чинної Конституції України необхідно уточнити і доповнити з огляду на ті виклики, які нині постали перед народом України і Українською державою. Зокрема у новій редакції

Розділу І Основного Закону доцільно: виокремити у самостійну статтю положення про зміст принципу верховенства права та можливості його реалізації у всіх сферах суспільного та державного життя; передбачити, що закони та інші нормативно–правові акти, неоприлюднені у передбаченому законом порядку, є нечинними; встановити принцип пріоритетності міжнародних договорів України у сфері прав і свобод людини щодо інших законодавчих актів України; деталізувати з урахуванням нормативного змісту Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 р. № 6–рп (справа про здійснення влади народом) ключове конституційне положення про повновладдя Українського народу та форми його реалізації; унормувати на конституційному рівні основні принципи інституту громадянства; визначити принципи взаємодії громадянського суспільства та держави; більш детально викласти статтю 7 щодо гарантування місцевого самоврядування в Україні.

Декларування Україною відданості загальноєвропейським правовим ідеалам і цінностям та зовнішньополітичний курс на євроінтеграцію передбачають можливість інсталяції в нову редакцію Основного Закону самостійної статті, яка б визначала принципи співвідношення та взаємодії національної правової системи з правом Європейського Союзу.

Серцевиною оновленого Основного Закону, виходячи з мети існування Української держави, традиційно є людина, її права і свободи. Нині цей конституційний розділ вимагає суттєвої модернізації як за змістом, так і за формою. Так, на наше переконання, оновлений Основний Закон має вирішити питання щодо уточнення суб'єктів прав і свобод та визначення обсягу прав і свобод, що належать усім особам, які законно перебувають на території України, а також громадянам України.

Нова Конституція України має дискретно визначити мету, підстави та порядок обмеження прав і свобод людини та межі застосування цього інституту в нашій державі. Відповідні конституційні положення мають виключити будь–яку легітимну можливість розширення підстав обмеження прав і свобод людини, окрім визначених в оновленій Конституції України та відповідних міжнародно–правових актах.

Особлива увага в новому Основному Законі приділятиметься вдосконаленню конституційних гарантій прав і свобод людини, насамперед тих з них, що стосуються соціальних і економічних прав. Зокрема важливим завданням нині є створення дієвих (своєчасних і ефективних) механізмів судового захисту прав людини. Неприпустимою є ситуація, коли права людини поновлюються через суд несвоєчасно.

Чинна Конституція України містить досить довершений перелік основних прав і свобод людини і громадянина, але розвиток європейського конституціоналізму в XXI ст. переконує в доцільності удосконалення системи не лише громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних, а й новітніх прав людини – екологічних, інформаційних та інших. Тому нова редакція Конституції України має враховувати виклики сьогодення та позитивний досвід європейських країн у сфері гуманітарного конституційного права.

Істотних змін вимагає й розділ Основного Закону, присвячений конституційним основам безпосередньої реалізації народного суверенітету. Відповідний розділ потребує визначення принципів реалізації народного суверенітету, права громадян України на реалізацію своїх виборчих прав і права на участь у референдумі, обсягів активного і пасивного виборчого права, предмета референдуму, вичерпного кола суб'єктів призначення та проголошення всеукраїнського референдуму тощо.

Зокрема загальні принципи виборчого права слушно доповнити принципами періодичності проведення виборів, особистого і одноразового голосування, а референдного права – принципом предметної компетентності всеукраїнського референдуму. Доцільним вбачається й розведення в часі різних видів виборів в Україні.

Важливим завданням оновленої Конституції України має стати й розвиток конституційних положень про референдуми і референдну демократію. Зокрема йдеться про унормування чіткої процедури організації та проведення всеукраїнського референдуму, особливо коли йдеться про конституційний референдум чи всеукраїнський референдум за народною ініціативою. У цьому сенсі слід врахувати Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 р. № 6–рп (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі).

Важливою новацією відповідного розділу Основного Закону, присвяченого народному волевиявленню, має стати й запровадження в Україні таких форм безпосередньої демократії, як народна законодавча ініціатива та народне вето. За своєю сутністю ці форми безпосередньої демократії розвивають конституційні положення про референдуми за народною ініціативою.

Зокрема, за ініціативою, наприклад, не менш як стап'ятисот тисяч громадян України, які мають право голосу, до Верховної Ради України вноситься проект закону, що розглядається невідкладно. Наслідком народного вето за ініціативою визначеної кількості виборців може бути скасування закону в цілому або окремих його положень.

Утім інсталяція в конституційну площину України народної законодавчої ініціативи, народного вето та інших форм безпосередньої демократії вимагає виваженості та поміркованості. Безпосередня демократія повинна раціонально конкурувати з парламентом у сфері правотворчості – неприпустимим є протиставлення безпосередньої демократії представницькій. Тому, сфера застосування безпосередньої та представницької демократії мають чітко визначатися Конституцією та законами України. Зокрема великі надії нині покладаються на розробку та прийняття нового закону України про всеукраїнський референдум, ініціативи щодо якого Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16.04.2008 р. № 6–рп покладає на Верховну Раду України, народних депутатів України і Президента України.

Окрім згаданих інститутів безпосередньої демократії, новітня конституційна доктрина передбачає й конституційне закріплення та гарантування таких форм місцевої демократії, як місцеві референдуми, зібрання за місцем проживання та інші. Територіальні громади повинні нарешті отримати гарантоване Конституцією право на безпосереднє вирішення найважливіших проблем місцевого самоврядування.

Розвитку народовладдя в Україні сприятиме й закріплення в новій Конституції України права на конституційне звернення громадян України (конституційна скарга). Відповідне конституційне положення також працюватиме на посилення системи гарантій прав і свобод людини в Україні.

Поділяючи погляди тих державних і громадських діячів, політиків і науковців, які вбачають важливим завданням теперішньої конституційно–правової реформи в Україні вдосконалення системи прав і свобод людини та громадянина, а також їх гарантій, формування дієвих інститутів безпосередньої демократії, все ж вважаємо за необхідне зосередитись на проблемах удосконалення механізмів державної влади у новій Конституції України. Адже, як стверджує відомий американський філософ, соціолог і футуролог Френсіс Фукуяма, «Побудова сильної держави полягає в утворенні нових державних установ і зміцненні існуючих»[15].

Системне оновлення механізму державної влади в Україні та принципів її взаємовідносин з місцевим самоврядуванням передбачає вдосконалення конституційно–правового статусу вищих органів державної влади в Україні та модернізацію і приведення у відповідність до європейської конституційної практики системи стримувань і противаг між гілками влади. Відповідні процеси передбачають ґрунтовні зміни до розділів Основ-

[15] *Фукуяма Ф.* Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. – М., 2007. – С. 5.

ного Закону, що регулюють правовий статус Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів держави.

Зокрема, у розділі, присвяченому Верховній Раді України, найсуттєвіших змін має зазнати процедура висування кандидатури прем'єр–міністра України і формування Кабінету Міністрів України. Йдеться також про доцільність відмови від конституційної регламентації суто політичної практики утворення парламентської коаліції. Натомість пропонується нормативне закріплення прав парламентської меншості з питань організації та діяльності Верховної Ради України, насамперед у здійсненні парламентського контролю за діяльністю уряду.

Важливим напрямом удосконалення конституційно–правового статусу Верховної Ради України є встановлення ієрархії законодавчих актів. Зазначене положення унеможливить нормативно–правові колізії – причину численних політико–правових конфліктів.

Доречним вбачається й запровадження у національну конституційну практику інституту інтерпеляції, тобто звернення кількісно визначеної групи народних депутатів України до Кабінету Міністрів України. На сьогодні інтерпеляції є класичною формою парламентського контролю за діяльністю уряду й посилюють політичну відповідальність останнього. Разом з тим доцільно вилучити положення про депутатські запити до Президента України. Адже якщо Глава держави позбавлений повноважень у сфері виконавчої влади, його діяльність не може бути предметом парламентського контролю.

Подальшого вдосконалення вимагає конституційно–правовий статус народного депутата України, зокрема йдеться про відмову від інституту імперативного мандата. Йдеться також про оптимізацію положень чинного Основного Закону про депутатську недоторканість. З огляду на позитивний конституційний досвід держав–членів ЄС і рекомендації Венеціанської комісії доцільно було б обмежити депутатську недоторканість конституційною вимогою щодо надання згоди Верховною Радою України на затримання та арешт народного депутата України.

Але вищенаведені конституційні новації самі по собі не сприятимуть удосконаленню якісних параметрів українського парламентаризму. Натомість на реалізацію цієї мети позитивно вплине закріплення в Конституції України інститутів бікамералізму та консигнатури, що в свою чергу обумовлює необхідність запровадження іншої виборчої системи, яка б дозволила забезпечити у парламенті представництво як політичних партій, так і політичної волі та легітимних інтересів територіальних громад і регіональних еліт.

Двопалатні парламенти стали закономірним результатом втілення доктрини європейського класичного конституціоналізму. Якщо у XVIII ст. двопалатні парламенти були відображенням соціальних, насамперед класових компромісів між тогочасною феодальною аристократією та новонародженою буржуазією, у XX ст. вони відображали особливості федеративного державного устрою, то у XXI ст. існування двопалатних парламентів обумовлюється переважно необхідністю вдосконалення їх законодавчої діяльності та оптимізації системи стримувань і противаг між гілками влади. Так, нині двопалатні парламенти ефективно діють у Великобританії, Бельгії, Ірландії, Іспанії, Італії, Нідерландах, Німеччині, Польщі, Франції та інших країнах.

Політико–правові реалії сьогодення засвідчують перспективність закріплення в оновленому Основному Законі бікамеральної моделі парламентаризму. Існуюча нині система формування депутатського корпусу за закритими виборчими списками політичних партій та їх блоків ставить під сумнів реалізацію принципів представницької демократії в українському парламенті, позбавляючи представництва в парламенті інтересів територіальних громад на загальнонаціональному рівні. Зазначене яскраво ілюструє діяльність Верховної Ради України V і VI скликань.

Пропонується верхню палату парламенту, яка за європейською та американською історичною традицією (Польща, США, Франція та ін.) може називатися сенатом, формувати за мажоритарною виборчою системою. Кількісний склад сенату повинен визначатися з огляду на особливості адміністративно–територіального устрою України та чисельність територіальних громад в різних регіонах України і може складати 70–90 депутатів. Нижня палата Верховної Ради України (Національні збори) має формуватися за пропорційною виборчою системою і формулювати в законодавчому органі волю народу, опосередковану політичними партіями та їх блоками. Її кількісний склад визначатиметься покладеними на цю палату функціями та повноваженнями і може становити до 300 депутатів.

Запровадження бікамералізу має на меті не лише вдосконалення принципів і порядку формування Верховної Ради України або поліпшення якісного складу депутатського корпусу. Двопалатний парламент повинен змінити зміст механізму державної влади в Україні, оптимізувати існуючу нині систему стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади.

Верхня палата Верховної Ради України, поряд із законодавчою діяльністю дає згоду на призначення Президентом України керівників

незалежних контрольно–наглядових, регуляторних органів і органів зі спеціальною компетенцією та формування складу відповідних органів (Генерального прокурора країни, Голови Служби безпеки України, керівників Антимонопольного комітету України, складів Ради Національного банку України, національних регуляторних комісій (НКРЗ, НКРЕ) тощо), а також військового командування, керівництва розвідувальних і спеціальних слідчих органів (Антикорупційного бюро), підзвітних Президентові України та підконтрольних сенатові.

Нижня палата Верховної Ради України має забезпечити формування Кабінету Міністрів України на основі партійного представництва. За дорученням Президента України лідер політичної сили, що перемогла на виборах до нижньої палати, має сформувати уряд. У разі неможливості виконання цього у відведений час Президент доручає формування уряду політичній партії чи блоку політичних партій, яка отримала другий результат на парламентських виборах. Якщо і ці сили виявляться неспроможними, Президент України доручає формування Кабінету Міністрів України так званому «технічному» прем'єр–міністру. Тобто йдеться про потребу конституювання в Україні інституту консигнатури. Коаліція Національних зборів визначає кандидатуру прем'єр–міністра та персональний склад уряду України, які вносяться одночасно з Програмою діяльності Кабінету Міністрів України на затвердження Верховної Ради України. Сформований коаліцією Національних зборів уряд несе політичну відповідальність перед Президентом України і Верховною Радою України і є підзвітним і підконтрольним Національним зборам.

Така модель двопалатного парламенту сприятиме посиленню українського парламентаризму, зокрема підвищенню відповідальності Верховної Ради України перед виборцями та подоланню існуючого в Україні дуалістичного конституційно–правового механізму формування Кабінету Міністрів України, що неоднозначно впливає на організацію та діяльність системи виконавчої влади вцілому.

Удосконалення Основного Закону дозволить, поряд з питаннями організації Верховної Ради України вирішити низку інших проблем, пов'язаних з діяльністю національного парламенту. Йдеться про посилення предметної компетенції парламенту, доцільність перебування народних депутатів України у складі органів, не пов'язаних із законодавчою роботою, зокрема у Вищій раді юстиції, Раді Національного банку України тощо. Адже розпорошення зусиль депутатського корпусу ослаблює основне призначення парламенту в державі – творити і приймати закони.

Неоднозначними вбачаються й окремі кадрові повноваження Верховної Ради України. Наприклад, щодо призначення суддів на посади безстроково. Після конституційних змін 2004 р., за якими Верховна Рада була наділена повноваженнями формувати уряд, парламент по суті став єдиним джерелом творення різних гілок влади, що суперечить засадничому принципу організації державної влади у демократичному суспільстві – її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

З метою посилення відповідальності парламенту слід передбачити можливість дострокового припинення його повноважень з політичних мотивів у порядку, закріпленому Основним Законом.

Вимагає належної уваги та переосмислення конституційно–правовий статус всенародно обраного Глави держави – Президента України. Новітня конституційна історія України свідчить, що Президент України залишається обмеженим у реалізації функцій і повноважень, покладених на нього Основним Законом.

Як Глава держави і виступаючи від її імені, Президент України, як це нині визначено статтею 102 Конституції України, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Ці складові конституційно–правового статусу Президента України визначають його призначення у суспільстві та державі та об’єктивно не мають потреби у ревізії.

Водночас наріжним положенням Основного Закону має стати усунення існуючого нині дуалізму виконавчої влади в Україні, який полягає в наділенні Президента України певними повноваженнями у сфері виконавчої влади. Виконавча влада за своєю природою має бути єдиною і цілісною, що у свою чергу вимагає суттєвих змін у порядку формування уряду, інших органів виконавчої влади, встановлення нових правових імперативів у взаєминах виконавчої влади з Президентом і парламентом.

Як зазначалося, функції Президента України у формуванні Кабінету Міністрів України мають бути реорганізовані у спосіб запровадження інституту консигнатури. Це дозволило б утворювати політично однорідний і відповідальний перед Президентом і парламентом Кабінет Міністрів України.

Треба зауважити, що після 2004 р. рудимент призначення Президентом України міністрів закордонних справ і оборони в цілому негативно позначився на діяльності виконавчої влади. Водночас, враховуючи дискретний характер зовнішньополітичних і оборонних функцій Глави держави, логічним було б закріпити за Президентом України право відхиляти кандидатури зазначених міністрів при формуванні уряду.

Обґрунтована нами конституційна доктрина передбачає також посилення інституту президенціоналізму через закріплення в оновленому Основному Законі права Президента України скасовувати акти Кабінету Міністрів України стосовно зовнішньополітичної діяльності, а також за поданням РНБО у сфері національної безпеки і оборони, водночас відмовившись від існуючої конституційної практики зупинення Президентом актів уряду з одночасним зверненням до Конституційного Суду.

Перегляд управлінських функцій Президента України передбачає посилення гарантій виконання ним представницьких і контрольних повноважень. Глава держави має отримати право розпуску Верховної Ради України (Національних зборів) з політичних мотивів. Наприклад, за умови настання тривалої парламентської кризи або ухвалення парламентом політичних рішень, які суперечать конституційним основам внутрішньої та зовнішньої політики держави, тощо.

Важливим елементом забезпечення представницьких і контрольно–наглядових функцій Президента України має стати закріплення в оновленій Конституції України механізму призначення Президентом і звільнення з посад за погодженням із верхньою палатою парламенту керівників контрольно–наглядових і регуляторних органів.

Як гарант прав і свобод людини та громадянина Президент України має бути наділений повноваженнями достатніми для реалізації вказаної функції. У зв'язку з цим коректним є надання Президенту України права призначати суддів судів загальної юрисдикції безстроково, зберігши при цьому право глави держави утворювати суди у визначеному законом порядку.

До цієї саме системи координат належить право Президента України за згодою сенату призначати на посаду та звільняти з посади Генерального прокурора України. Разом з тим з конституційних повноважень прокуратури України має бути вилучено нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, а також здійснення досудового слідства.

Досвід конституційного державотворення та правотворення 2006–2008 рр. свідчить про необхідність удосконалення механізму формування Конституційного Суду України. Так, слушним буде закріплення за Президентом України, який є гарантом Конституції України, право вносити подання до Верховної Ради України про призначення всіх суддів Конституційного Суду України. При цьому їх призначення має передбачати кваліфіковане голосування за їх кандидатури обох палат парламенту.

Також доцільно вилучити передбачені Основним Законом повноваження Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення законів, водночас доповнивши їх перелік повноваженнями, що стосуються розгляду конституційних скарг громадян України; усіх міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надається парламентом; відповідності Конституції питань, що виносяться на всеукраїнський референдум.

Прийняття нової Конституції України неодмінно викличе питання про юридичну силу і порядок застосування правових актів Конституційного Суду України, прийнятих починаючи з 1996 р. Тому цю проблему доцільно унормувати у відповідному розділі оновленої Конституції.

В Основному Законі також слід передбачити ефективні механізми гарантування місцевого самоврядування. Попри численні заклики до реформування місцевого самоврядування, політика держави у цій сфері залишилася практично незмінною – територіальні громади на сьогодні не мають правових механізмів для реалізації тих функцій і повноважень, закріплених за ними Розділом ХІ Конституції України ще у 1996 р. Передусім слід укрупнити територіальні громади та вдосконалити матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Зокрема надати територіальним громадам можливість отримання прямих бюджетних трансферів, право формувати місцеві бюджети за рахунок податку на нерухомість тощо.

На жаль, існуючий нині дуалізм виконавчої влади зберігається не лише на загальнодержавному, а й на місцевому рівні. Виконавча влада на місцях на сьогодні здійснюється місцевими державними адміністраціями, територіальними органами ЦОВВ, виконкомами місцевих рад, що породжує численні колізії та конфлікти між відповідними суб'єктами, а також їх невиправдану конкуренцію і взаємне дублювання функцій у сфері виконавчих повноважень. До того ж подвійне підпорядкування місцевих державних адміністрацій Президенту України і Кабінету Міністрів України фактично гальмує їхню діяльність, особливо у тому разі, коли два вищенаведені владні інститути представляють різні політичні сили чи сили, що конкурують між собою.

У зв'язку з цим доцільно було б перерозподілити функції місцевих державних і територіальних органів ЦОВВ, а також виконкомів місцевих рад. Натомість, подальший розвиток представницьких функцій Президента України відповідно до принципів президенціоналізму передбачає створення на базі місцевих держадміністрацій префектур, які б здійснювали представницькі та контрольні функції Глави держави на місцях.

Префектури слід сформувати у кожній адміністративно–територіальній одиниці, визначеній частиною 2 статті 133 Конституції України. Префектів призначає на посаду та звільняє з посади Президент України. Вони підзвітні та підконтрольні Главі держави і мають право на формування префектур в установленому порядку та у межах бюджетних коштів. На рівні ж районів, міст, районів у містах доцільно призначати самостійних префектів, наділених тими самими функціями і повноваженнями, що й префектури загалом. Таким чином, вихід місцевого самоврядування з тіні місцевих державних адміністрацій усуне чимало гострих проблем у сфері державного управління.

Вищенаведені положення концепції оновлення загальних засад державної влади та місцевого самоврядування у новій редакції Конституції Україні не є беззаперечними, але вони позбавлені суб'єктивістського, заідеологізованого, а надто кон'юнктурного звучання, бажання захищати інтереси лише частини населення або певної політичної групи. На нашу думку, саме доктрина президенціоналізму відповідає сьогодні запитам суспільства, тим реальним суспільним відносинам, що виникають і функціонують майже наперекір чинній юридичній Конституції. Відтак, маємо обґрунтоване сподівання, що реалізація конституційної реформи в контексті положень доктрини президенціоналізму стане важливим чинником удосконалення і розвитку політичної системи України.

3.4. Основні пріоритети і перспективи розвитку національної державної правової політики

Національна конституційна реформа 2008 р., знаходить своє логічне продовження та правову деталізацію в інших сферах державної правої політики в Україні, тим самим підтверджуючи свою системність і комплексний характер.

При цьому слід зазначити, що пріоритети і перспективи розвитку національної державної правової політики визначаються не тільки Верховною Радою України, Президентом України і Кабінетом Міністрів України, а й іншими органами держави. Зокрема важливу роль у формуванні та забезпеченні реалізації державної правової політики здійснює Міністерство юстиції України.

Аналіз чинного законодавства України, а також конституційних та інших правових ініціатив Президента України дозволяє стверджувати, що основними пріоритетами, які визначають державну правову політику Української держави у 2008 р. є:

- продовження та логічне завершення конституційної реформи в Україні;
- удосконалення нормопроектного забезпечення діяльності Президента України й інших суб'єктів правотворчої діяльності;
- створення правових засад для запобігання та протидії корупції;
- реформування системи правосуддя з метою забезпечення доступності судочинства, справедливості судової процедури та ефективності судового захисту прав і свобод людини;
- реформування кримінальної юстиції та кримінально–виконавчої системи;
- забезпечення прозорості та ефективності системи примусового виконання рішень судів;
- створення правових засад для подальшого формування системи інформаційної безпеки держави;
- реформування нотаріату;
- формування системи безоплатної правової допомоги.

Продовження та логічне завершення конституційної реформи в Україні. Продовження конституційної реформи в Україні триває в напрямі прийняття конституційних законів (передусім передбачених Угодою про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання), а також змін до самої Конституції України. Відбувається багатовекторний політичний процес щодо виявлення найоптимальнішого шляху продовження конституційної реформи.

Удосконалення нормопроектного забезпечення діяльності Президента України й інших суб'єктів правотворчої діяльності. Сучасні політико–правові реалії обумовлюють виключну важливість дієвості принципу науковості при здійсненні правотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших уповноважених суб'єктів національного права. Адже, загальнообов'язкові правила поведінки, втілені у нормативно–правових актах відповідних учасників право творення, не повинні викликати жодних сумнівів у легітимності їх форми і змісту.

Важливим кроком у цьому напрямі стало створення Указом Президента України «Питання нормопроектного забезпечення діяльності Президента України» від 19 грудня 2007 р. № 1237/2007 Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України у складі Національного інституту стратегічних досліджень. Основними його завданнями є:

- розроблення з урахуванням вітчизняного та світового досвіду пропозицій щодо пріоритетів державної політики і шляхів їх впровадження;

- підготовка проектів законів та інших нормативно–правових актів з питань, віднесених Конституцією України до повноважень Президента України;
- надання наукової та консультативної допомоги Секретаріату Президента України, консультативним, дорадчим та іншим допоміжним органам і службам, які створюються Президентом України;
- забезпечення проведення наукової експертизи проектів нормативно–правових актів;
- підготовка та видання науково–практичних коментарів до законів та інших нормативно–правових актів України;
- здійснення наукових досліджень проблем забезпечення прав та свобод людини і громадянина в Україні, національного державотворення та правотворення, проведення конституційної, адміністративної та судової реформи, реформування кримінальної юстиції, підготовка і видання результатів таких досліджень[16].

Водночас у 2008 р. спостерігається й тенденція щодо оптимізації діяльності інших наукових і науково–дослідних установ, покликаних здійснювати нормопроектне забезпечення Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших суб'єктів національної правотворчості. Зокрема нині оптимізується законопроектна діяльність Інституту законодавства Верховної Ради України.

Натомість існування відомчих установ і центрів нормопректного забезпечення діяльності тих чи інших учасників правотворчого процесу не вирішує актуальної загальнонаціональної проблеми – створення єдиного національного наукового центру нормопроектної діяльності. Можливість створення такого Центру, зокрема, передбачається статтею 13 Закону України «Про наукову та науково–технічну діяльність» від 13 грудня 1991 р. Пріоритетним завданням такого Центру, у разі його створення має бути визначення теоретико–методологічного та нормопроектного забезпечення державної правової політики України.

Створення правових засад для запобігання та протидії корупції. Указом Президента України від 1 лютого 2008 року № 80/2008 «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики» було ініційовано покладення на Міністерство юстиції України завдань щодо:

- аналізу законодавства з метою виявлення системних вад, які полегшують чи сприяють вчиненню корупційних правопорушень, та підго-

[16] *Офіційний* вісник Президента України. – 2007. – № 38. – Ст. 1055.

товки пропозицій щодо вдосконалення законодавства про запобігання та протидію корупції;

- здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно–правових актів, підготовку яких здійснюють центральні органи виконавчої влади;
- збирання та аналізу статистичних даних, іншої інформації про реалізацію заходів щодо запобігання і протидії корупції, оцінки їх ефективності, виявлення чинників, що сприяють корупційним виявам, підготовка пропозицій щодо їх усунення;
- посилення ролі громадянського суспільства у запобіганні корупції;
- забезпечення співпраці України з Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO).

Складовою державної правової політики щодо запобігання та протидії корупції у 2008 р. стає розробка нормопроектів з таких питань:

- запровадження декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та членів їх сімей;
- прийняття Кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави;
- створення єдиного державного реєстру юридичних та фізичних осіб, притягнених до адміністративної чи кримінальної відповідальності за корупційні дії;
- скасування депутатської недоторканості;
- оновлення законодавства про державну службу;
- створення антикорупційного органу, що опікуватиметься виробленням єдиної антикорупційної політики в державі та реалізацією комплексу заходів з протидії корупції.

В Указі Президента України від 11 квітня 2008 р. № 328/2008 «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах» вказано на необхідність вжити додаткових заходів щодо запобігання прихованому впливу на діяльність судів та правоохоронних органів, у тому числі шляхом надання таким органам матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги[17].

З метою запобігання виявам корупції у судах та правоохоронних органах, попередження прихованого впливу на їх діяльність, забезпечення виконання міжнародних зобов’язань у сфері запобігання корупції, Глава держави зобов’язав Кабінет Міністрів України:

1) підготувати та внести в установленому порядку в місячний термін на розгляд Верховної Ради України проект закону про внесення змін до деяких

[17] Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – Ст. 498.

законів України стосовно заборони надання благодійної допомоги на потреби судів та правоохоронних органів, а також заборони отримання судами та правоохоронними органами матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги;

2) передбачати в проектах законів України про Державний бюджет України на 2009 р. та наступні роки необхідний обсяг видатків для забезпечення ефективної діяльності судів та правоохоронних органів, у тому числі для компенсаційних виплат потерпілим і свідкам.

Указом Президента України від 17 квітня 2008 р. № 370/2008 затверджено склад та Положення про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції, основними завданнями якої є:

- підготовка пропозицій щодо вдосконалення взаємодії органів прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної податкової адміністрації України, Головного управління державної служби України, Міністерства юстиції України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади в питаннях протидії та запобігання корупції;
- напрацювання комплексу заходів щодо запобігання та протидії корупції;
- розгляд пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань запобігання та протидії корупції[18].

Указом Президента України від 5 травня 2008 р. № 414/2008 уведено в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 р. «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики», в якому передбачено підготовку та внесення Верховною Радою України проекту закону України про спеціалізований антикорупційний орган[19]. Цей законопроект Главою держави визначений для позачергового розгляду Верховною Радою України.

Крім того, Президент України ініціює питання про внесення Верховною Радою України законопроектів, що передбачатимуть залучення ЗМІ до боротьби з корупцією, оскільки, на переконання Глави держави, виключно правоохоронними методами подолати це явище у суспільстві неможливо – має вестися також превентивна, виховна робота, в якій дуже важливою є роль ЗМІ.

Реформування системи правосуддя з метою забезпечення доступності судочинства, справедливості судової процедури та ефективності су-

---

[18] Урядовий кур’єр. – 2008. – № 80–81.
[19] Там само. – № 85.

дового захисту прав і свобод людини. Становлення та розбудова правової держави передбачає реалізацію засад верховенства права, коли діяльність держави, її органів обмежена Конституцією України, законами, іншими нормативними актами, а головним напрямом діяльності держави є забезпечення прав і свобод людини. У такій державі суттєво змінюється роль суду як органу державної влади. Здійснюючи правосуддя на засадах законності, об'єктивності й неупередженості, суд має вирішувати конфлікти в усіх сферах суспільних відносин, включаючи і визначення відповідальності держави, її органів перед громадянином або об'єднанням громадян.

Реформування судової влади як складової державної правової політики здійснюється повільними темпами. Перспективним завданням національної державно–правової політики у 2008 р. є об'єднання зусиль Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України щодо створення належних законодавчих умов для функціонування судової системи за європейськими стандартами.

Основними питаннями реформування судової влади є якісне оновлення суддівського корпусу, розробка прозорого механізму формування суддівського корпусу на конкурсних засадах, посилення рівня правової культури суддів судів загальної юрисдикції, вдосконалення порядку притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, а також створення належних соціальних і матеріально–технічних умов для діяльності суддів та встановлення законодавчих гарантій належного фінансування судів і судової влади загалом.

Реформування кримінальної юстиції та кримінально–виконавчої системи. Указом Президента України від «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 15 лютого 2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»[20] 8 квітня 2008 року № 311/2008 визначено такі блоки пріоритетів державної правової політики щодо реформування кримінальної юстиції України та кримінально–виконавчої системи.

1. Реформування кримінального та адміністративно–деліктного законодавства.

Кримінальні діяння поділятимуться на злочини та кримінальні проступки. З метою гуманізації кримінального законодавства певну частину злочинів необхідно б було трансформувати в кримінальні (підсудні) проступки, обмежити сферу застосування покарань, пов'язаних з позбавленням волі, замінивши їх, наприклад, штрафними санкціями.

[20] *Офіційний* вісник Президента України. – 2008. – № 12. – Ст. 486.

При цьому основними критеріями таких змін мають бути, зокрема, такі:

- ступінь небезпеки та правові наслідки кримінального діяння для особи, суспільства і держави;
- практика застосування кримінального та адміністративного законодавства;
- міжнародний досвід захисту людини, суспільства і держави від злочинів та проступків.

Одним з напрямів реформування кримінальної юстиції визначено й питання кримінальної відповідальності юридичних осіб, запровадження якої передбачено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

2. Реформування кримінального процесуального законодавства.

Ефективність реалізації національного Кримінального кодексу прямопропорційно залежить від досконалості кримінально–процесуального законодавства України. Відповідно завданнями реформування кримінального процесу та його законодавчого забезпечення мають стати:

- запровадження нової, позбавленої обвинувального ухилу процедури досудового розслідування, під час якої гласними і негласними методами, встановленими законом, здійснюватиметься збирання фактичних даних, що мають значення для кримінального судочинства;
- забезпечення відповідності процедур досудового і судового провадження меті та завданням кримінальної юстиції;
- удосконалення процедури судового контролю та розширення змісту прокурорського нагляду під час досудового розслідування;
- законодавче визначення конкретних процесуальних строків під час досудового та судового провадження;
- запровадження процедури відновлення прав потерпілого та відшкодування завданої йому матеріальної і моральної шкоди у повному обсязі через компенсаційні процедури, фонди;
- розширення сфери застосування відновних і примирних процедур;
- створення нових процедур, що сприяють досягненню мети покарання.

Окремо слід виділити пріоритетність наближення кримінального процесуального законодавства України до загальновизнаних норм і принципів міжнародного права. Так, відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод необхідно внести зміни до Конституції України,

зменшивши до 48 годин граничний строк тримання особи без рішення суду. На період до внесення змін до Конституції України вважати визначений нею 72–годинний строк допустимим лише у виключних випадках, у всіх інших – застосовувати 48–годинний строк.

Судове провадження з розгляду кримінальних справ за новим Кримінальним процесуальним кодексом України слід уніфікувати з цивільним та адміністративним судочинством.

Для забезпечення суду інформацією про соціальну характеристику особи, яка обвинувачується у вчиненні злочину, з метою визначення запобіжного заходу або міри чи виду покарання має діяти служба пробації, яка повинна готувати та надавати суду матеріали соціального обстеження особи зі своїми рекомендаціями[21].

Пріоритетним напрямом реформування кримінальної юстиції видається й запровадження спеціальні процедури ювенальної юстиції, яка нині поширена у державах–членах ЄС. Це дасть змогу враховувати права та інтереси неповнолітніх. Кримінальні справи, в яких обвинуваченими є неповнолітні особи, мають розглядатися судом колегіально, за участю народних засідателів або присяжних.

3. Реформування органів кримінальної юстиції.

Цей має своїм пріоритетом удосконалення органів кримінальної юстиції згідно з європейськими стандартами, що дозволить підвищити рівень захисту прав і свобод людини, посилити боротьбу з кримінальними діяннями і, як наслідок, сприятиме зростанню довіри населення до цих органів.

Реформування органів кримінальної юстиції полягає в їх інституційній реорганізації та запровадженні нових форм і методів діяльності. У результаті реформування системи органів кримінальної юстиції досудове слідство має бути розмежоване за підслідністю і покладене на:

1) національну поліцію;

2) фінансову поліцію;

3) військову поліцію;

4) слідчий підрозділ Служби безпеки України;

5) спеціально створений орган досудового розслідування корупційних правопорушень (антикорупційний орган).

---

[21] Пробація – інститут права іноземних держав, який використовується у двох значеннях: 1) вид покарання; 2) спеціальна служба. Служби пробації здійснюють свою діяльність у двох головних напрямах: 1) виконання відповідного виду покарання; 2) забезпечення суду інформацією про соціальну характеристику особи, яка обвинувачується у скоєнні злочину, з метою визначення найбільш адекватного для цієї особи запобіжного заходу або виду покарання. В Концепції реформування кримінальної юстиції України йдеться про другий аспект діяльності інституту пробації та служби пробації.

Удосконалення Організаційної структури органів прокуратури має відповідати основним положенням Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № (2000) 19. Її зміст передбачає, зокрема, гарантування процесуальної незалежності прокурора (державного обвинувача) при здійсненні повноважень у досудовому та судовому провадженні як від зовнішніх (наприклад, політичних) впливів, так і від неправомірного впливу прокурорів вищого рівня.

Реалізацію державної політики у сфері правопорядку та боротьби зі злочинністю має забезпечувати Міністерство внутрішніх справ України. Для виконання передбачених законодавством функцій і повноважень щодо безпосереднього забезпечення громадського порядку, протидії злочинності та проведення досудового розслідування у системі Міністерства внутрішніх справ України має діяти відповідний орган – Національна поліція.

Важливим пріоритетом реформування органів кримінальної юстиції є й відокремлення від Державної податкової служби України і реорганізація у самостійний орган кримінальної юстиції у системі Міністерства фінансів України – фінансову поліцію. Важливим у цьому сенсі є нормативно–правовий і організаційно–правовий досвід держав–членів ЄС і США.

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України має бути перетворена на військову поліцію, яка здійснюватиме попередження, виявлення, розкриття злочинів та досудове розслідування справ про злочини проти встановленого порядку несення військової служби. Служба безпеки України має здійснювати досудове розслідування злочинів проти основ національної безпеки, тероризму та окремих злочинів проти миру, безпеки людства і міжнародного правопорядку.

Функціонування системи виконання кримінальних покарань має здійснюватися демілітаризованою державною кримінально–виконавчою службою, що перебуває у віданні Міністерства юстиції України. Ця служба має забезпечити в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах визначені законодавством порядок і умови тримання осіб, упровадити європейські стандарти у цій сфері, зокрема, шляхом виконання рекомендацій Європейського комітету з питань запобігання катуванням або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню та Європейських в’язничних правил.

У сфері відання Міністерства юстиції України також має бути створено службу апробації, про функції якої згадувалося попередньо.

З метою забезпечення змагальності та процесуальної рівноправності сторін обвинувачення і захисту слід завершити становлення адвокатури як незалежної самоврядної організації, яка здійснює функцію захисту у кримінальному провадженні, передбачити можливість створення та регламентування діяльності приватних детективів (детективних агентств).

Забезпечення прозорості та ефективності системи примусового виконання рішень судів. На сьогодні 95 % звернень людей до Європейського суду з прав людини стосуються саме неналежного виконання рішень судів. Вдосконалення системи виконання судових рішень і можливе запровадження альтернативної приватної служби виконання судових рішень є одним з основних елементів національної державно–правової політики.

Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо підвищення ефективності виконання рішень судів» від 24 березня 2008 р. № 261/2008 визначає основні пріоритети державної правової політики в цій сфері:

- удосконалення процедур, пов’язаних із примусовим виконанням рішень судів;
- упорядкування повноважень державних виконавців з метою недопущення ними зловживань під час здійснення виконавчого провадження;
- підвищення ефективності діяльності державних виконавців, у тому числі шляхом матеріального заохочення;
- перегляд механізму примусової реалізації майна державних підприємств та господарських товариств, у статутних фондах яких частка держави становить не менше 25 %;
- посилення судового контролю за виконанням судових рішень шляхом віднесення розгляду скарг боржників на рішення, дії (бездіяльність) державних виконавців до виключної компетенції суду;
- обмеження тих повноважень державних виконавців, реалізація яких призводить до затягування виконання рішень судів, під час здійснення виконавчого провадження тощо[22].

Реформування у сфері виконання судових рішень у кримінальних справах має відбуватися з урахуванням того, що при поводженні з усіма особами, позбавленими волі, необхідно дотримувати прав людини. Обмеження, накладені на осіб, позбавлених волі, мають бути необхідними та відповідати меті, з якою вони накладалися. Тримання ув’язнених в умовах, що порушують права людини, не може бути виправдано браком ресурсів. Перебування в місцях позбавлення волі має бути максимально наближене до позитивних аспектів життя у суспільстві.

[22] *Офіційний* вісник Президента України. – 2008. – № 8. – Ст. 421.

Створення правових засад для подальшого формування системи інформаційної безпеки держави. Ефективність чинної в Україні системи інформаційної безпеки держави на сьогодні є найбільш чутливим питанням для системи національної безпеки і оборони України. Так, оцінюючи стан захищеності інформаційних ресурсів держави, Секретар РНБО України Р. Богатирьова у своїй доповіді 22 квітня 2008 р. зазначила, що «... держава значною мірою втратила контроль над інформаційною безпекою, неефективно проводить координуючу, регулюючу і економічну політику на ринку інформаційних послуг. Вона на мінімізованому рівні виступає замовником висвітлення своєї ж власної політики, і зменшила, на відміну від РФ, Білорусі та інших пострадянських країн інформаційні проекти, адресовані зовнішньому світові»[23].

З огляду на незадовільний стан інформаційної безпеки держави в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України» від 23 квітня 2008 року № 377/2008 передбачено низку заходів щодо реалізації державної політики та забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері[24]. Зокрема Глава держави зобов'язав Кабінет Міністрів України:

1) затвердити Державну програму формування позитивного іміджу України; заходи щодо фінансової підтримки інформаційно–роз'яснювальної діяльності культурно–інформаційних центрів при закордонних дипломатичних установах України, передбачивши розширення мережі таких центрів;

2) розробити за участю Антимонопольного комітету України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Фонду державного майна України та затвердити заходи щодо сприяння розвитку конкуренції та запобігання монополізму у сферах телекомунікацій, телебачення, радіомовлення і друкованих засобів масової інформації;

3) розробити і внести у шестимісячний термін на розгляд Верховної Ради України проект Концепції національної інформаційної політики, що визначатиме основні напрями, засади і принципи національної політики та механізми її реалізації, а також пріоритети розвитку інформаційної сфери, буде спрямована на створення умов для побудови в Україні розвиненого інформаційного суспільства, забезпечення пріоритетного розвитку інформаційних ресурсів та інфраструктури, впровадження новітніх

---

[23] http://www.rainbow.gov.ua./news/662.html.

[24] *Урядовий* кур'єр. – 2008. – № 84.

інформаційних технологій, захист національних моральних і культурних цінностей, забезпечення конституційних прав людини і громадянина на свободу слова та вільний доступ до інформації;

4) підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України у двомісячний термін після схвалення Радою національної безпеки і оборони України концепції створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України законопроект про внесення змін до Закону України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України» (нова редакція), розроблений на основі зазначеної концепції та з урахуванням досвіду європейських держав, і забезпечити його супроводження в парламенті;

5) вжити разом зі Службою безпеки України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України заходів щодо забезпечення національної безпеки України в інформаційній сфері під час підготовки до приватизації відкритого акціонерного товариства «Укртелеком».

Реформування нотаріату. Наявність обґрунтованих скарг на дії нотаріусів з боку громадян вказує на проблеми, що постають під час вчинення нотаріальних дій, а в окремих випадках свідчить про недостатній професійний рівень самих нотаріусів. Найчастіше обґрунтованими визнаються рішення щодо оформлення спадщини, посвідчення заповітів, довіреностей, договорів відчуження нерухомого майна тощо.

У Верховній Раді України зареєстровано кілька проектів щодо внесення змін до Закону України «Про нотаріат», що мають на меті подальше реформування нотаріату України, вдосконалення механізму допуску громадян до нотаріальної діяльності, посилення вимог до рівня кваліфікації осіб, котрі мають намір займатися нотаріальною діяльністю.

Прийняття нової редакції Закону України «Про нотаріат» зумовлено вимогами Конституції України, положення якої не враховані у чинному Законі, та необхідністю вирішення широкого кола теоретичних і практичних проблем організації і функціонування нотаріату на основі здобутків міжнародного досвіду і з урахуванням змін національного законодавства, створенням правових, організаційних умов для вступу України до Міжнародного союзу нотаріату.

Нагальними питаннями, що потребують вирішення, є завершення процесу реформування нотаріату в Україні в межах континентального права і запровадження єдиного нотаріату відповідно до нових правових економічних, соціальних і політичних умов. Потрібно закріпити статус нотаріуса як публічної офіційної особи і професіонала у сфері права, ввести новий прозорий порядок підготовки осіб до нотаріальної діяльності та їх допуску до

цієї діяльності, який відповідатиме вимогам ст. 43 Конституції України. Досі не врегульовані на законодавчому рівні питання самоврядування нотаріусів, визначення принципів організації та здійснення нотаріальної діяльності, самофінансування нотаріальної діяльності, встановлення нотаріальних округів, граничної чисельності нотаріусів, заміщення нотаріуса, статусу виконуючого обов'язки нотаріуса тощо.

Формування системи безкоштовної правової допомоги. Пріоритетами в цій сфері державно–правової політики є:

- прийняття сучасного Закону України «Про адвокатуру», що передбачає доступну безкоштовну правову допомогу громадянам України;
- розробка профільного Закону України «Про безоплатну правову допомогу», підготовка проекту якого здійснюється Міністерством юстиції України, а строк його подання було перенесено на 10 грудня 2008 р. У законопроекті планується обрати оптимальну для українських реалій модель безкоштовної правової допомоги, яка б відповідала європейським нормам та стандартам у сфері захисту прав людини.

При цьому положення проекту відповідного закону мають узгоджуватися з проектом нової редакції Закону України «Про адвокатуру».

Отже, необхідність становлення та розвитку ефективної державної правової політики в Україні на сьогодні обумовлюється нагальною потребою набуття національною правовою системою оформленого вигляду, якісного оновлення законодавства, усунення суперечностей між правовою реальністю, економічною та іншими сферами суспільної діяльності. Державна правова політика України у 2008 р. здійснювалася й продовжує здійснюватися за основними пріоритетами, що визначають напрями розвитку гармонійно розвиненого громадянського суспільства та демократичної, правової держави.

Не менш важливим завданням, яке визначає зміст сучасної державної правової політики, є цілеспрямоване формування правових засад для запобігання та протидії корупції. У цьому напрямі започатковано реформування чинного законодавства з метою виявлення системних вад, які полегшують чи сприяють вчиненню корупційних правопорушень, та здійснюються необхідні заходи для напрацювання та внесення відповідних пропозицій щодо вдосконалення законодавства про запобігання та протидію корупції.

Одним з пріоритетів правової політики України у 2008 р. визначено реформування системи правосуддя з метою забезпечення доступності судочинства, справедливості судової процедури та ефективності судового захисту. У зв'язку з цим розпочато вжиття заходів щодо реформування кримінальної

юстиції та кримінально–виконавчої системи та нотаріату, а також передбачено формування системи безкоштовної правової допомоги.

Втілення у життя державної правової політики передбачає реалізацію конкретних заходів, спрямованих на забезпечення прозорості та ефективності системи примусового виконання рішень судів, а також унеможливлення корупційних виявів у цій сфері.

Потребує розробки і належного теоретико–методологічного обгрунтування єдина довгострокова стратегія вироблення пріоритетних напрямів взаємодії «право–закон–суспільство». Врешті саме в 2008 р. проблеми теорії та практики державної правової політики вперше за роки незалежності України отримали належну увагу науковців на загальнонаціональному рівні.

Таким чином, безумовною є актуальність розробки Концепції державної правової політики як єдиного загальнонаціонального програмного документа, що закріплював би загальні напрями удосконалення цілісного механізму дії права як елементу утвердження правової держави Україна.

Розділ 4.
СОЦІОКУЛЬТУРНІ ТА ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

В українському суспільстві тривають процеси формування модерної політичної нації та національної ідентичності, детерміновані комплексом соціокультурних та етнонаціональних чинників. Стан історичної пам'яті, інтенсивність мовно–культурної комунікації національної спільноти, рівень дотримання прав та задоволення потреб національних меншин зумовлюють темпи і якість національної консолідації.

Успішна реалізація євроінтеграційних прагнень України актуалізує потребу у дієвій державній політиці, спрямованій на європеїзацію національного соціокультурного простору, інтеграцію вітчизняної культури в європейський культурно–мистецький контекст. Нагальною є проблема наближення України до стандартів і практик, застосовуваних країнами – членами Європейського Союзу в культурній сфері.

Актуальним завданням для Української держави є формування адекватної та комплексної політики національної ідентичності, яка б, зокрема, орієнтувалася на задоволення мовних та культурних прав громадян, підвищення конкурентоспроможності української культури, повноцінний розвиток культурних індустрій, оптимізацію механізмів імплементації прав національних меншин, відтворення вітчизняного історичного наративу, посилення гуманітарних аспектів європейської інтеграції.

4.1. Проблема деконструкції міфу східнослов'янської єдності в історичній пам'яті українців

Сучасна Україна як модерна держава–нація долає складний шлях «привласнення» свого минулого, відтворення українського історичного канону.

Ця складна за своєю внутрішньою сутністю трансформація значною мірою є процесом деконструкції системи імперсько–радянських міфів, які через історичні обставини достатньо міцно закріплені в пам'яті українців.

У спільну свідомість громадян України інтегроване імперсько–радянське трактування національної історії, тривалий час цілеспрямовано насаджуване за допомогою системи історичних міфів. Демонтаж цих міфів, заміщення їх національними образами минулого має артикулюватися як пріоритетне завдання державної політики пам'яті та ідентичності. Як зазначив М. Рябчук, «...совєтські стереотипи й інтерпретації історичних подій так само є продуктами панівного дискурсу, домінування якого впродовж десятиліть забезпечували політичний терор та тоталітарна монополія на всі канали поширення інформації. Помилково було б уважати, однак, що відсутність терору та усунення монополії автоматично ведуть до заміни панівного дискурсу тими чи тими контрдискурсами»[1].

За останнє десятиліття історична пам'ять українців зазнала динамічних змін, хоча, на нашу думку, вона досі продовжує зберігати стійкій дуалізм. Триває процес «націоналізації» вузлових сюжетів української історії, так званих «місць пам'яті» (термін П. Нора)[2]. Спостерігаються помітні зрушення у колективних уявленнях громадян про такі події історії Українського народу, як Голодомор, Національно–визвольні змагання 1917–1921 рр., визвольна боротьба УПА, друга світова війна тощо. У колективній свідомості імперсько–радянські репрезентації знакових подій українського минулого, передусім періоду новітньої історії, поступово заміщується знаннями та уявленнями, сформованими в парадигмі національної історії.

Разом з тим треба зазначити, що деконструкція масових уявлень про прадавню та ранньомодерну історію України, сконструйованих під впливом історіографічних доктрин імперсько–радянського офіційного метанаративу, відбувається набагато повільнішими темпами. На нашу думку, це пов'язано, по–перше, з надзвичайно високим ступенем міфологізації цього сегменту історичної пам'яті; по–друге, недооцінюванням важливості деконструкції/конструювання колективних уявлень про історичне коріння України та українців, а відтак, неартикульованістю цього завдання в якості предмета державної політики пам'яті.

Між тим питання приналежності історико–культурної спадщини Київського Князівства було і залишається наріжним каменем української націо-

---

[1] *Рябчук М.* Нотатки на полях дискурсивних битв // Критика. – 2008. – число 1–2 (123–124). – С. 14.
[2] *Нора П.* Франция–память. – СПб.: Изд–во С.–Петерб. ун–та, 1999. – С. 17–50.

нальної історії. У ньому закорінені принципові з точки зору національної ідентичності відповіді на питання походження, етно– та націогенезу українців, мовно–культурної та історичної окремішності нашого народу, витоків української державності тощо. Недоформованість уявлень про зв'язок між Київською Руссю та сучасною Україною в історичній пам'яті сучасних українців досі є її характерною ознакою. За твердженням З. Когута, «привласнення» українцями Київської спадщини дозволить дати відповіді на фундаментальні питання: «Чи є українці і росіяни одним народом? ...Чи українці справді окрема нація – вчора і нині?...Що таке Росія? Що таке Україна? Які історичні взаємини між ними склалися? Ці питання стосуються формування та зміни ідентичностей, а сприйняття історії було й залишається головним полем битви у боротьбі за ідентичність»[3].

На нашу думку, одним з першочергових завдань державної політики пам'яті є **деконструкція фундаментального міфу східнослов'янської єдності**. Незважаючи на величезний масив новітніх історіографічних досліджень, в яких розвінчана хибна сутність цього історико–ідеологічного конструкту, він й досі не виключений з вітчизняного інтелектуального дискурсу й продовжує активно експлуатуватися у політичних маніпулятивних технологіях, в тому числі зовнішніх. Це неминуче проектується на масові уявлення, консервує імперсько–радянський погляд на минуле України. Аморфність офіційного канону у репрезентаціях спадщини Київської Русі, постійна присутність у культурно–комунікативному просторі України рудиментів міфу східнослов'янської єдності та її новітніх інтерпретацій уповільнює процес національного самоусвідомлення українців, гальмує формування політичної нації.

Під час дослідження виокремлено коло історичних міфологем та стереотипів, за допомогою яких в історичній пам'яті українців сформувався образ східнослов'янської єдності; викрито його вплив на стан української національної ідентичності; запропоновано інструменти деконструкції даних міфологем та стереотипів у межах державної політики пам'яті.

У запропонованому дослідженні **історична міфологема** тлумачиться як сконструйована доктрина (канон) інтерпретації історичних явищ. Історичні міфологеми формують смислове підґрунтя історичного стереотипу. Під і**сторичним стереотипом** ми розуміємо прийнятий та усталений у колективній пам'яті образ, уявлення, спосіб інтерпретації тих чи інших історичних подій (постатей). Це смисловий код, за допомогою якого соціальні (етнічні та національні) спільноти розпізнають та фор-

---

[3] *Когут З.* Коріння ідентичності. – К.: Критика, 2004. – С. 131, 219.

мують спільні оцінки щодо історичного минулого. Історичний стереотип має міфологічну природу, як правило, має спрощений, схематичний, характер.

Не маючи на меті скласти докладний опис ґенези теорії єдності східних слов'ян та розгорнутої аргументації pro et contra з приводу її наукової обґрунтованості, зазначимо лише, що зачатки цієї теорії спостерігаються ще у писаннях московських книжників XVI ст. У ХУІІІ–ХІХ ст. ця доктрина зазнала канонізації, передусім завдяки зусиллям М. Карамзіна, С. Соловйова, В. Ключевського. Офіційна імперська схема тисячолітньої історії Росії фактично не залишала місця для історії українців, й взагалі ставила під сумнів їх існування як окремішньої етнокультурної, а згодом й національної спільноти. «Усі події і постаті української історії, що не вкладались у цю схему, – пише Я. Грицак, – підлягали нещадному осудові або ж тотальному замовчуванню»[4].

У контексті цієї схеми «Український народ розглядався як «побічний продукт» історичного розвитку, який виник за умов чужоземного литовсько–польсько–австрійського панування. В Російській імперії появи політичного українства прямо пов'язували з «польсько–німецько–австрійською інтригою». Водночас російський народ оголошувався спадкоємцем Київської Русі, «великим народом», «богоносцем» у царські часи, а в радянські – «оплотом світового революційного руху», тобто народом зі спеціальною історичною місією «рятівника людства»[5].

Упродовж століть у інтелектуальному дискурсі домінувала думка про досить пізнє (не раніше XIV століття) формування українського етносу, єдиним прагненням якого було якнайшвидше «возз'єднання з великим братнім російським народом». А відтак, українці автоматично набували принизливого статусу, так званого «недержавного народу». Це неминуче трансформувалося в негативний автостереотип, сформувало комплекс національної меншовартості, рудименти якого у масовій свідомості українців не подолано й досі.

У радянський період імперська міфологізована схема історії була інтегрована у радянський історичний канон. Вона не тільки не зазнала суттєвих змін, а майстерно розвивалася та пристосовувалася до політичних завдань, які у різний період вирішував режим, була орієнтована на збереження та зміцнення великодержавницьких історичних традицій. «Більшовизм відродив елементи традиційної схеми руських міфів і символів, що беруть

[4] *Грицак Я.* Страсті за націоналізмом. – К.: Критика, 2004. – С. 11.

[5] *Україна* в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К.: НІСД, 2007. – С. 232.

початок у XVI столітті», – пише професор Лондонського університету, відомий славіст Д. Хоскінг [6]. Значний матеріал для об'єктивації цього твердження дає праця канадського історика з Університету Вікторія С. Єкельчика «Імперія пам'яті. Російсько–українські стосунки в радянській історичній уяві»[7], присвячена аналізу репрезентацій минулого у радянській науці та культурі сталінських часів, які були органічним продовженням імперської політики історичної пам'яті. На обширі фактологічного матеріалу автор демонструє, як за допомогою державних пропагандистських практик офіційна версія минулого насаджувалася населенню країни.

Слід зазначити, що від початку XIX ст. точиться полеміка між українськими та російськими істориками з питань приналежності спадщини Київської Русі. Знаковою стала дискусія між М. Максимовичем і М. Погодіним з приводу походження українців та української мови. Новітній погляд на дану проблему у 1903 р. запропонував М. Грушевський[8], заперечивши імперську міфологічну схему, в якій українці були позбавлені свого давнього минулого. Його видатна праця «Історія України – Руси»[9] утвердила україноцентричну схему національної історії, стала полемічною відповіддю на проімперські історичні наративи М. Карамзіна, В. Ключевського, С. Соловйова. Запропонована М. Грушевським парадигма історичного розвитку створила інтелектуальний простір для дослідження української історії та культури, який поступово розширювався зусиллями його учнів та послідовників. Останніми десятиріччями цей доробок був збагачений модерними дослідженнями М. Брайчевського, Я. Грицака, Я. Дашкевича, Л. Залізняка, Я. Ісаєвича, Б. Кравченка, І. Лисяка–Рудницького, Г. Півторака, О. Субтельного, Н. Яковенко та багатьох інших дослідників.

На сьогодні масив досліджень прадавнього та ранньомодерного періоду історії України є цілком достатнім для викриття міфологічної сутності конструкту східнослов'янської єдності. Проблемою, однак, залишається величезний розрив між науковим знанням та колективними уявленнями, в яких імперсько–радянська доктрина єдності східних слов'ян закорінена у вигляді усталеної системи міфологем та стереотипів. Подолання цьо-

[6] *Хоскинг Д.* Правители и жертвы. Русские и Советский Союз // Отечественные записки. – 2007. – № 5. – С. 313.

[7] *Єкельчик С.* Імперія пам'яті. Російсько–українські стосунки в радянській історичній уяві. – К.: Критика, 2008. – 303 с.

[8] *Грушевський М.* Звичайна схема «руської» історії й справа раціонального укладу історії східного слов'янства // http://litopys.org.ua

[9] *Грушевський М.* Історія України – Руси: В 11 т., 12 кн. / Редкол.: П. Сохань (голова) та ін. – К.: Наук. думка, 1991.

го розриву, зважаючи на неодномірний характер кореляції наукових знань та історичної пам'яті, є складним завданням. Його реалізація потребує осмислених та цілеспрямованих зусиль, передусім в межах державної політики пам'яті. Вибір стратегій та механізмів її реалізації актуалізує потребу у вичлененні переліку міфологем та стереотипів, які мають стати об'єктом деконструкції. Значний матеріал для вирішення цього завдання надає модерна праця американського медієвіста, професора Гарвардського університету Е. Кінана «Російські історичні міфи»[10].

Спираючись на цю та інші наукові розвідки, **пропонуємо наступну класифікацію міфологем та стереотипів, за допомогою яких в історичній пам'яті українців сформовано образ східнослов'янської єдності.**

Перша група пов'язана із спадщиною Київської Русі і закріплена в історичній пам'яті українців у вигляді такого набору взаємопов'язаних міфологем: Київська Русь – перша Російська держава; після монголо–татарської навали ця держава збереглася спочатку як Володимиро–Суздальське князівство, потім Велике князівство Московське, а згодом як Російська імперія із столицею у Санкт–Петербурзі; Російська держава, а не сучасна Україна, є прямою наступницею Київської Русі; спадок Київської Русі, як й династичне право на її землі, належить великоросам та їх правителям – Рюриковичам; Російське православ'я бере початок від хрещення Русі у 988 р.

Викривлення колективних уявлень про приналежність спадщини Київської Русі трансформовано у низку **історичних стереотипів**: Київську Русь заснували росіяни; Київська Русь – материзна (колиска) всіх східних слов'ян; Київ – мати російських міст; Київська Русь – спільний період історії українців, білорусів і росіян; єдність православного світу («Святоруської землі») з центром у Москві є непорушною; Москва – Третій Рим; українська історія – частина російської національної історії; єдність росіян і українців за принципом «одна мова – одна культура – одна віра – одна Церква» – історична даність тощо.

Друга група міфологем сформована в межах доктрини єдиної «давньоруської народності» як спільного предка східнослов'янських народів. Її ідейні та історіографічні витоки заховано в надрах парадигми «давньоруського народу» («єдиної руської народності» «триєдиноруської»). Як зазначає Л. Залізняк, концепція «давньоруської народності» стала результатом пошуку модернізованих неоімперських історичних схем, які б надавали легітимності імперській експансії царської, а пізніше

[10] *Кінан Е.* Російські історичні міфи. – К: Критика, 2001. – 284 с.

більшовицької Росії у Східній Європі[11]. Ґенеза концепції «давньоруської народності» докладно досліджена Н. Юсовою[12].

Тривала популяризація концепції «давньоруської народності» закріплена в пам'яті українців у вигляді таких **міфологем та історичних стереотипів**: східні слов'яни – єдиний народ; росіяни, українці і білоруси – гілки єдиного давньоруського (общеруського) древа; «слов'янські струмки» зливаються у «російське море»; східні слов'яни – єдинокровні брати; росіяни – старші брати українців; Україна й Білорусь – споконвічні російські землі; єдність Російської держави, як правонаступниці Київської Русі, завжди вимагала (і вимагатиме) «собіранія» земель.

Третя група міфологем та стереотипів є продуктом історичної концепції «возз'єднання» (безпосередньо це не стосується періоду Київської Русі, проте є символічним поверненням до давньоруського періоду). Згідно зі сталінською схемою українці та росіяни вважали себе єдиним руським народом, а тому у 1654 з радістю «возз'єдналися» (не «об'єдналися» чи «приєдналися»!) Центральною історичною подією, на яку спирався міф «возз'єднання», стала Переяславська угода 1654 року, за якою гетьман Б. Хмельницький визнав сюзеренітет московського царя.

В історичній пам'яті концепція «возз'єднання» закріплена у вигляді наступного набору історичних міфологем та стереотипів: Росія – захисниця та визволительниця України; без Росії немає України, без України – Росії; інтереси росіян, українців, білорусів – неподільні; українці і росіяни мають спільних ворогів, з якими завжди боролися разом тощо. У колективній уяві міцно закорінений міфологізований образ «возз'єднавчого просвітлення» Б. Хмельницького, яке «на віки вічні» визначило історичну долю України у союзі з Росією.

Слід акцентувати увагу на тій обставині, що ідея «слов'янської єдності» досі є складовою сучасного російського політичного та інтелектуального дискурсів. У редукованому вигляді вона знов і знов втілюється у новітні політичні проекти **«єдиного гуманітарного простору»; «большой русской нации»**, частиною якої є українці, «розподілені між проектами великої російської нації та будівництвом власної нації»[13]; **«русского мира»** як «цивілізаційного, культурно–психологічного, релігійно–етнічного

[11] *Залізняк Л.* Походження українців: між концепцією «общеруської історії» до трипільської Арати // Дзеркало тижня. – 2006. – № 24; 24–30 червня.

[12] *Юсова Н.* «Давньоруська народність»: зародження і становлення концепції в радянській історичній науці (1930–ті–перша половина 1940–хрр.): вид. 2–ге, перероб і допов. – К.: «Стілос», 2006. – 620 с.

[13] *Баранов С.* Большая русская нация: быть или не быть // http://www.parlament–club.ru.

організму – спільноти, до якої належать не лише росіяни в сучасному розумінні цього слова, але також білоруси та східні українці»[14].

Е. Кінан справедливо зазначає, що «однією з сучасних модифікацій міфу про «київську спадщину»... є дивовижна нездатність росіян – у багатьох випадках, гадаю, цілком щира – визнати вмотивованість претензій українців на власну національну ідентичність...»[15]. Влучним є й застереження відомого британського дослідника Е. Вілсона: «Доки ототожнення «Русі» та «Росії» не перестане бути загальновизнаним, доти сучасні росіяни приречені переживати екзестенційне відторгнення при кожному зіткненні з українською історіографією. У них також зберігатиметься викривлене розуміння власного походження. Однак найважливіше є те, що вони й далі матимуть труднощі зі сприйняттям політичної реальності – існування незалежної української держави»[16].

Негативна реакція російського керівництва та громадськості на прагнення України до конструювання власного історичного наративу, не в останню чергу є рефлексією, спричиненою міфом культурно–історичної та державно–політичної єдності українського і російського народів, і є виявом неготовності визнати історичну окремішність української нації.

Нинішній курс кремлівської політики пам'яті на відтворення у суспільній свідомості величі «истории государства российського» в її великодержавному розумінні, невідворотно призводить до інтеграції імперсько–радянських історичних міфів у сучасний офіційний історичний канон та масову свідомість. Причому йдеться не лише про свідомість громадян Росії. Очевидною є експансія російської політики пам'яті на ареал цілого «русского мира», до якого, на переконання більшості росіян, належить й Україна.

Присутність у культурно–комунікативному просторі України фактору зовнішнього впливу створює конкуруючий стосовно до національного історичний контрдискурс, призводить до консервації в історичній пам'яті громадян України імперсько–радянських рудиментів, у тому числі великого масиву стереотипів щодо східнослов'янської єдності. На цю обставину, на нашу думку, не може не зважати Українська держава при здійсненні власної політики пам'яті. Арсенал її стратегій має бути орієнтований на вирішення двоєдиного завдання. По–перше, на деконструкцію перелічених у статті міфологем та стереотипів; по–друге, на конструюван-

[14] *Марчуков А.* Операція «Голодомор» // Родина. – 2007. – № 1. – С. 5.
[15] *Кінан Е.* Російські історичні міфи. – К.: Критика. – 2001. – С. 284.
[16] *Вілсон Е.* Українці: несподівана нація. – К.: «К.І.С», 2004. – С. 43.

ня у колективній пам'яті національного погляду на етно– та націогенез українців, їх мовну, культурну, історичну окремішність, яка бере свій початок від часів Київської Русі.

Потрібна комплексна система заходів, спрямованих на індоктринацію україноцентричної візії ключових сюжетів прадавньої та ранньомодерної історії України, на «привласнення» сучасними українцями спадщини Київської Русі, на формування консолідованого погляду на українську націю як на результат загальноєвропейського історичного процесу. На противагу імперсько–радянському міфу східнослов'янської єдності у колективній пам'яті українських громадян мають утверджуватися історичні україноцентричні образи національної історії:

- Україна має свою неповторну історію. У росіян, українців та білорусів – відмінний історичний шлях. «Общеруської» історії не може бути, як немає «общеруської» (давньоруської) народності;
- Українці, білоруси та росіяни мають окрему та відмінну історико–культурну спадщину, хоча й переплетену;
- Київська Русь – перша протоукраїнська держава;
- За своєю цивілізаційною приналежністю Київська Русь – європейська середньовічна держава;
- Київська Русь продовжила своє існування на українських землях як Галицько–Волинська держава, а згодом Литовська Русь;
- Українці, як і інші європейські етноси, зародилися в ранньому середньовіччі (за М. Грушевським у IV–VI ст.);
- Українське православ'я бере початок від Хрещення Русі у 988 р. князем Володимиром (на противагу концепції РПЦ, яка позиціонує себе в якості єдиної канонічної Православної Церкви для всіх східних слов'ян).

При цьому слід враховувати, що згідно з результатами соціологічного дослідження[17], тема Київської Русі визнається переважною більшістю українських громадян як на Сході, так і на Заході країни дуже важливою для розуміння історії України (відповідно 80,6 % та 83,6 % опитаних). Цей суспільний запит має знайти відображення в державній політиці пам'яті. Київська Русь та її культурно–історичний спадок мають бути конституйованим офіційним українським історичним каноном і поступово та цілеспрямовано ретранслюватися у колективну пам'ять

[17] *Таблиці* одномірних розподілів соціологічного дослідження «Львів–Донецьк: соціологічний аналіз групових ідентичностей та ієрархій суспільних лояльностей – 1994, 1999, 2004 рр.». – Київ–Львів: Критика, 2007; Україна Модерна: Спец випуск. – С. 332 .

нації за допомогою широкого арсеналу засобів та практик: через систему освіти, актуалізацію культурно–історичної спадщини, різноманітні коммеморації, інформаційно–комунікативні програми та проекти, інтерпретацію української історії у національних літературно–мистецьких наративах; оздоровлення культурно–символічного простору (пам'ятник трьохсотріччю возз'єднання Росії та України містить анахронічний надпис «Навіки разом. Навіки з російським народом») тощо.

Слушною нагодою для актуалізації та інтерпретацій сюжетів прадавньої історії України є знаменна дата хрещення Київської Русі, яка відзначатиметься в Україні згідно з Указом Президента України В. Ющенка № 256/2008 від 24.03.08 р. «Про відзначення в Україні 1020–річчя хрещення Київської Русі»[18]. На нашу думку, надзвичайно важливо використати цю історичну дату для утвердження у суспільній свідомості україно центричної візії історії церкви, формування колективних уявлень про київське походження українського християнства з наголосом на його виключну роль у становленні української культури, духовності, державності. Доречним буде акцентування уваги на київських коренях і православної, і греко–католицької церков. Урочистості мають бути максимально використані для доведення історичної обґрунтованості прагнення віруючих України до відновлення первинної православної єдності в лоні Української Помісної Православної Церкви. Таке позиціювання суттєво обмежить можливість тиражування концепції єдності східних слов'ян, для яких РПЦ є єдиною легітимною православною церквою. Маємо згадати, що саме ця доктрина у 1988 році була покладена в основу святкування тисячоліття Хрещення Русі. Намагання надати святкуванню такого самого забарвлення спостерігається у висловлюваннях окремих представників РПЦ. Так, заступник глави Відділу зовнішніх церковних зв'язків Московського Патріархату протоієрей В.Чаплін, коментуючи перспективи святкування 1020–річчя хрещення Київської Русі, зазначив: «З українським народом ми один слов'янський народ, і ми не бачимо іншого шляху для наших відносин, як тільки у братерській єдності, любові і злагоді. Київська Русь – наша спільна колиска Хрещення»[19].

Уникнення загострення протиріч у трактуванні історії Церкви та спадщини Київської Русі потребує широкого публічного діалогу, яким варто супроводжувати процес підготовки до свята. На необхідності такого діалогу наголошував Президент України В. Ющенко під час

---

[18] http://www.president.gov.ua.

[19] http://www.pravoslavie.ru.

останньої зустрічі з Патріархом Московським і Всея Русі Олексієм II[20]. З очевидністю потребує підсилення наукова складова риторики. Мають бути активізовані фахові дискусії щодо контраверсійних сюжетів історії Церкви: політика Берестейської Унії; підпорядкування київського митрополита московському патріархату; історія поглинання українських та білоруських єпархій Російською Православною Церквою та інших. Конче потрібно, аби ця дискусія не обмежувалася академічними аудиторіями, а широко висвітлювалася у ЗМІ.

Подібні дискусії мають розглядатися як ефективний інструмент політики пам'яті і поширюватися на весь спектр історії українсько–російських стосунків. Позитивним сигналом готовності до такого діалогу з російської сторони можна вважати нещодавнє звернення Міжнародного товариства «Меморіал» «Про «національні образи минулого: ХХ століття та «війна пам'ятей»[21]. Діалог інтелектуальних та політичних еліт дозволить розширити знання та колективні уявлення про історію України та Росії, сприятиме суспільному визнанню обґрунтованості претензій обох держав на формування власних історичних наративів та національних ідентичностей.

4.2. Формування історичної пам'яті Українського народу на прикладі відзначення 300–річчя подій Північної війни на території України

Формування історичної пам'яті кожної нації забезпечує вплив багатьох факторів. Але деякі сторінки минулого мають непересічне значення для відродження цієї пам'яті. Діяльність гетьмана Івана Мазепи і події, що розгорталися під час Полтавської битви є, безперечно, одним з таких важливих сюжетів нашої національної історії[22]. Ювілейна дата 300–річчя подій Північної війни на території України привертає увагу широких верств українського суспільства, політичних сил, представників органів державного управління, громадських організацій, діячів культури та мистецтва. Указ Президента України № 955/2007 від 9.10.07 р. «Про відзначення 300–річчя подій, пов'язаних з воєнно–політичним виступом гетьмана України Івана Мазепи та укладенням українсько–шведського союзу» надав ще більшої динаміки цим процесам.

[20] http://www.rbc.ua.
[21] http://www.polit.ru.
[22] *Україна* в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь. – К.: НІСД, 2007. – С. 238.

Крім внутрішніх чинників, до цієї теми додається вагомий зовнішній фактор: у святкуванні майбутнього ювілею у вигляді «славетної перемоги російської зброї» зацікавлені політичне керівництво і інтелектуальна еліта Російської Федерації. Інтерес до спільного відзначення цих історичних подій виявляє і шведська сторона. Таким чином, майбутній ювілей та формат його відзначення перебуває в зоні спільного інтересу України, Росії та Швеції.

Для України як суверенної держави гідне відзначення 300–річчя Полтавської битви та його відображення у колективній свідомості в контексті національної парадигми історії є дуже важливим з багатьох причин. Ця подія має стати черговим кроком до утвердження окремішності вітчизняної історії, виведення її поза межі імперсько–радянського історичного метанаративу, що утримується в генераційній пам'яті українців. Відзначення відповідної дати певною мірою має сприяти євроінтеграційним процесам. Терміни «Полтава», «Мазепа», «Батурин», «україно–шведські зв'язки» повинні увійти до контенту історичної пам'яті українців у кардинально оновленому та позитивному сенсі.

Треба мати на увазі, що майбутній ювілей 300–річчя Полтавської битви дедалі більше набуває політизованого характеру, при цьому зовнішньополітична складова відіграє далеко не другорядну роль. Жорсткий розподіл акцентів випливає вже із самої дихотомії ювілейних урочистостей: «відзначення» – «святкування». Все це додає труднощів в інтерпретації такої і без того складної і водночас дуже важливої події в історичні пам'яті Українського народу.

Особливості позиціювання української сторони щодо зазначених питань зумовлюються цілим комплексом причин.

1) *Генераційний фактор*. Йдеться про факт укоріненості імперсько–радянських міфів у пам'яті громадян України старшого покоління та їхня неготовність до радикальної зміни уявлень та поглядів на минуле України. Зазначені події віддалені в історичному просторі, проте у ретрансляції міфологем у свідомості громадян відчутними є наслідки освітнього процесу радянських часів, знайомство з кінематографічними та літературними творами. Тобто цей вплив не є інтенсивним та «життєвим», але широко поширений серед старшого покоління громадян.

2) *Зовнішньополітичний ідеологічний вплив*. Політичне керівництво РФ активно використовує російські та проросійські ЗМІ в Україні задля консервації сталих та пропаганди модернізованих імперсько–колоніальних історичних доктрин.

3) *Питання про формат відзначення ювілею* перетворилося на предмет внутрішньополітичної боротьби. Представники партій лівого спрямування та проросійські громадські організації намагаються використати укорінені історичні міфи для власних PR–акцій.

4) *Проблема деконструкції історичних міфологем та стереотипів.* Прихильники традиційного святкування оперують примітивними та усталеними імперсько–радянськими історичними стереотипами: «Мазепа – зрадник», «Росія перемогла», «український народ не підтримав змову» тощо. Це спрощені для суспільного сприйняття постулати, які базуються на немов би очевидних фактах. Для деконструкції цих стереотипів потрібні більш глибокі інтерпретації подій 1708–1709 рр., що вимагає розробки модерних стратегій державної політики пам'яті.

5) *Релігійний фактор.* Над Іваном Мазепою тяжіє анафема, що збереглася у церковній практиці Української Православної Церкви Московського патріархату, до якої відносяться близько 10,9 тис. церковних громад (для порівняння: УПЦ КП має 4 тис. громад). Нещодавні спроби зняти цю анафему не мали позитивних результатів. Під час візиту до Москви 21 лютого 2008 р. В. Ющенко порушував проблему анафеми І. Мазепи на зустрічі з московським Патріархом Алексієм II[23]. Однак, не відмовляючи відкрито, керівництво РПЦ так і не надало належної відповіді, посилаючись на складність питання.

Водночас анафема не тільки залишається одним з чинників щодо позиціювання громад віруючих УПЦ МП, але активно використовується, тиражується і постійно ретранслюється в багатьох антиукраїнських публікаціях та заходах, абсолютно не пов'язаних з церковним життям.

Зважаючи на ситуацію, яка склалася щодо відзначення 300–річчя Полтавської битви, головним завданням Української держави є послідовне та виважене впровадження сучасного націоцентричного погляду на цю подію. Відповідному процесу могли б сприяти такі кроки.

Зміна акцентів в оцінці історичних подій. Позиція російської сторони передбачувана і незмінна. Увага сконцентрована виключно на самій битві та її зовнішньополітичних результатах. Натомість українській стороні потрібно зосередити зусилля на висвітленні подій, що передували Полтавській битві, особливо на їх гуманітарній складовій. Так само слід акцентувати увагу громадськості на наслідках Північної війни для історії української нації.

І у цьому контексті значущою є історія ***Батуринської трагедії*** як невід'ємна частина сюжету історичних подій 1708–1709 рр. Завдяки зусиллям

[23] http://www.unian.net.

Президента України у суспільній свідомості вона набула не меншої ваги, ніж сама Полтавська битва. Як висловився В. Ющенко на Всеукраїнському форумі інтелігенції: «Не буде 300–річчя Полтавської битви, якщо не буде 300–річчя батуринської трагедії. Це – дві сторони медалі. Ми повинні дати правдиву інформацію»[24]. Фактично створене нове «місце пам'яті» (за термінологією П. Нора) української політичної нації, актуалізація якого сприяє деконструкції імперсько–радянського трактування Полтавської битви.

Однак увага Президента України і вищих органів державної влади до Батуринської трагедії, активна відбудова пам'яток Державного історико–культурного заповідника «Гетьманська столиця» сприймається певними групами населення як своєрідна PR–кампанія та спроба відволікти увагу від ювілею самої Полтавської битви. Тому слід поширювати інформацію про те, що початок відродження пам'яток Батурина почався ще з 1991 р., коли тут було встановлено перші пам'ятні знаки. У 1993 р. було організовано Державний історико–культурний заповідник «Гетьманська столиця». З того ж часу проводились окремі роботи з реставрації окремих пам'яток Батурина. У 2001 р. Батурин було включено до Списку історичних населених міст України. А у 2002 р. Кабінет Міністрів України затвердив Комплексну програму збереження пам'яток цього заповідника. Слід зазначити, що реставраційні роботи проводилися досить мляво, а Програма не виконувалася. Лише останніми роками процес відновлення історико–архітектурних пам'яток набув широкого масштабу і динаміки. Статус національного Державний історико–культурний заповідник «Гетьманська столиця» отримав у листопаді 2007 р.

Також варто постійно акцентувати увагу на тому факті, що відродження Батурина відбувається переважно за рахунок спонсорських благодійних внесків. Слід регулярно висвітлювати у ЗМІ хід реставраційних робіт, будівництво нових монументів та поширювати інформацію про головних спонсорів. Саме приклад Батурина є зразком поєднання державної ініціативи з підтримкою національного бізнесу, коли під керівництвом Наглядової ради Благодійного фонду «Гетьманська столиця» проводяться реставраційні роботи за рахунок приватних внесків і здійснюється як державний, так і громадський та приватний контроль за цільовим використанням цих коштів.

Серед вірогідних негативних резонансів слід очікувати нарікання на занадто велику кількість новобудовних пам'яток і монументів у той час, коли існуючі пам'ятки і музейні заклади мають незадовільний стан.

[24] http://www.parlamentua.com/ua; http://www.regionnews.poltava.ua.

Крім того, Батурин несе на собі важкий відбиток жалоби, жертовності (так само, як теми Крут, Голодомору, боротьби УПА). При цьому експлуатується думка про завищену кількість жертв, кількість яких у публікаціях і офіційних промовах постійно зростає, про невиправдане намагання надати події статус гуманітарної катастрофи.

Але слід зазначити, що у ЗМІ, крім знищення Чортомлицької Січі, майже не згадуються інші трагічні події того часу: масове катування козацької старшини в Лебедині, руйнація і нищення населення у менш значущих населених пунктах Гетьманщини.

Як доповнення і протиставлення цій скорботній тематиці дуже перспективною є інша ювілейна дата: 9 липня 2009 р. виповнюється 350 років. ***Конотопської битви***. Створенню нового «місця пам’яті» сприятиме Указ Президента України від 11.03.08 р. «Про відзначення 350–річчя перемоги війська під проводом гетьмана України Івана Виговського в Конотопській битві». Проте у висвітлені такої контраверсійної з точки зору історичної пам’яті теми, як Конотопська перемога, слід очікувати на однозначну негативну оцінку з боку російських ЗМІ і керівництва РФ загалом. Можна спрогнозувати, що святкування цієї української перемоги, сприйматиметься російською стороною «ідеологічним ляпасом» у відповідь на полтавську катастрофу. Саме такі думки вже лунають з боку окремих політиків РФ. Отже, цей контрдискурс має враховуватися при обранні стратегій державної політики пам’яті.

Крім зазначених факторів, зміні акцентів сприятиме широке впровадження нової назви – «300–річчя подій, пов’язаних з воєнно–політичним виступом гетьмана України Івана Мазепи та укладенням українсько–шведського союзу». На відміну від усталеної назви «300–річчя Полтавської битви (перемоги)» нова термінологія цілком відповідає національній парадигмі історичного минулого України.

Також доцільно замість однієї ювілейної акції (300–річчя Полтавської битви) провести кілька. При цьому поділити їх за часом та місцем проведення. З 2008 р. розпочати проведення офіційних церемоній, наукових конференцій, меморіальних заходів тощо: Укладення українсько–шведського військового союзу (жовтень 2008 р.), Батуринська трагедія (листопад 2008 р.), Приєднання запорожців до Мазепи (березень 2009 р.), Укладання українсько–шведського договору (квітень 2009 р.), Руйнація Січі (травень 2009 р.), Полтавська битва (липень 2009 р.). Ще більш важливим буде святкування 350–річчя Конотопської битви саме напередодні (або під час) відзначення 300–річчя Полтавської.

З огляду на те, що конструювання і активна популяризація локальної історії має дуже важливе значення для формування загальнонаціональної ідентифікації[25], така «регіоналізація» урочистих подій дуже доречна. Подібна тактика не тільки дозволить перетворити ювілей саме Полтавської битви лише на одну з подій у низці інших меморіальних заходів, а й певним чином допоможе розширити ці заходи на багато регіонів України. Цьому також сприятиме розширення тематики заходів, зокрема проведення всеукраїнських тематичних уроків (семінарів) у навчальних закладах напередодні окремих пам'ятних дат.

Утвердження європейської складової української політики. Полтавська битва – одна з останніх подій, в яких Україна позиціонується як дійова особа, суб'єкт загальноєвропейської історії. Після 1709 р. Україна у якості колонії Росії фактично перебуває в тіні історії Російської імперії. Між тим події Північної війни відбулися саме на території України, і українці були однією із головних дійових сторін військової баталії. Тому ювілейні заходи слід найширше використовувати і для того, щоб черговий раз привернути увагу світу до сучасної України та її історичного минулого, позиціювати його у загальному руслі європейського історичного процесу.

У цьому контексті співпраця зі Швецією виявляється для України надзвичайно продуктивним напрямом міжнародного співробітництва в його історико–культурній складовій. Цьому сприяє обопільна зацікавленість як української, так і шведської сторони у відзначенні ювілею. Досягнуті домовленості про спільні археологічні дослідження, відкриття монументів, обмін виставками історичних раритетів, спільні видання історичних праць, пошуки архівних документів та речових пам'яток у Швеції відкривають для задоволення цього інтересу широкі можливості. Очікується прибуття в Україну короля і королеви Швеції під час відзначення ювілею укладання Союзу.

Подібні інтенсивні контакти між нашими країнами викликають пильну увагу російської сторони, справедливо розглядаються нею як інструмент європейської інтеграції України. Варто замислитись над таким парадоксом: Полтавська битва була одним з головних ударів, який допоміг Росії «вирубати вікно у Європу»; Україні та сама подія фактично закрила шлях до тієї ж Європи на століття. І через 300 років російській політикум, стурбований україно–шведським співробітництвом з підготовки ювілею,

---

[25] *Савельева И. М., Полетаев А. В.* «Историческая память»: К вопросу о границах понятия // Феномен прошлого. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. – С. 215.

намагається використати саме формат «святкування» битви для утримання українців у своєму культурно–історичному просторі. Слід нагадати про те, що на початку ХХ ст. (у 1911 р.), за часів царату, з дозволу російської влади шведські дослідники також брали активну участь у досліджені пам'яток поля битви: здійснювали археологічні розкопки, впорядковували меморіальні місця.

Існує вдалий інформаційний привід для висвітлення українсько–шведського гуманітарного співробітництва. У ЗМІ бажано регулярно подавати матеріали з історії, культури та сучасного життя цієї країни. Варто розглянути питання про інтенсифікацію культурних обмінів, наприклад, проведення днів Швеції в Україні (та навпаки). Також слід ширше популяризувати дані щодо інших історичних зв'язків між нашими країнами (торговельно–політичні контакти з варягами, династичні шлюби між київськими та скандинавськими князями, дипломатичні відносини гетьмана Богдана Хмельницького із шведським королем Карлом Густавом у 1655–57 рр., перебування Пилипа Орлика у Швеції та ін.).

Широке використання міжнародного аспекту подій 1708–1709 рр. стане черговою ланкою у намірах України увійти в європейський культурний простір. Як в історичному контексті так і у сучасній практиці. Загалом події спільного минулого слід активніше використовувати на шляху реалізації європейських та євроатлантичних прагнень України.

Питання україно–російських відносин у контексті відзначення річниці Полтавської битви. Позиціювання до реакції Росії є одним з найбільш складних аспектів відзначення ювілею Полтавської битви. Адже не можна абстрагуватися від врегулювання формату майбутніх урочистостей: чи то «відзначення», чи то «святкування».

Ідея спільного святкування 300–річного ювілею битви була запропонована В. Путіним ще в грудні 2006 р. на зустрічі президентів України і Росії. Таку пропозицію активно підтримував і колишній прем'єр–міністр України В. Янукович, висловлювання якого з цього приводу в Полтаві (серпень 2007 р.) отримали гостру критику з боку лідера БЮТ Ю. Тимошенко. У зв'язку з послідовною «україноцентричною» позицією політичного керівництва країни в справі підготовки ювілею впродовж 2007 р. відбувалось поступове розмежування позицій української і російської сторін із зазначеного питання.

Такою ситуацією скористались громадські організації проросійської орієнтації. Так, у жовтні 2007 р. керівництво «Всеукраинского объединения «Русское содружество» (ОРС) надіслало лист до Президента РФ, посла РФ

в Україні та Федеральних зборів РФ із закликом «захистити культурне надбання Полтавської битви»[26]. Поява листа є свідченням спроби використання ювілею для радикалізації проросійських настроїв в Україні. Черговим кроком стали зібрання на початку лютого 2008 р. «Всеукраинского Совета российских соотечественников» (ВСРС) у Запоріжжі та «Русской общины Полтавской области» в Полтаві. На цих зборах розроблялися напрями роботи так званого оргкомітету «Полтава–300», створеного в Ялті в грудні 2007 р.[27] Цілі цих акцій цілком прозорі: відповідно до напрямів роботи і навіть назви новостворений комітет повинен відволікти увагу від діяльності офіційного оргкомітету, дезорієнтувати громадян, спровокувати загострення ситуації навколо свята. Для того, щоб вийти на більш широкий, загальнодержавний, рівень, члени зазначеного комітету звертаються не лише до російських політиків, а й до депутатів ВР України (В. Колісниченка, О. Черноморова та ін.). Протестантам активно підіграють московські шовіністи.

У ситуації, що склалася, існує вірогідність того, що проросійські організації спробують влаштувати альтернативне святкування ювілею під гаслами: «Полтава – символ російської слави», «Полтавська битва – славна перемога російської зброї» та ін. Тому українській стороні необхідно домовлятися щодо спільного відзначення події з РФ саме на вищому рівні. Це сприятиме не тільки підтриманню добросусідських стосунків між нашими країнами, а й дозволить контролювати ситуацію і спрямовувати її у потрібне русло, не допустити розгортання чергової інформаційної війни та відвертих провокаційних заходів з боку радикальних російських діячів та організацій під час відзначення ювілею.

Можливість приєднання Росії до україно–шведських домовленостей В. Путін підтвердив 21 лютого 2008 р. на прес–конференції за результатами візиту Президента України до Москви. Наступним позитивним кроком буде фінансування російською стороною реставрації пам’яток російським воїнам на полі битви, про що заявив під час свого візиту до Полтави у березні 2008 р. Посол РФ в Україні В. Черномирдін. Проте, незважаючи на примирливу тональність, у самій Росії також існує багато противників відзначення ювілею за єдиним сценарієм, прийнятним для всіх зацікавлених сторін.

Так, російський політолог Г. Павловський, звинувачуючи українську владу в упередженості, відверто зазначає: «Українська влада відносно історичного минулого, особливо, коли мова йде про Росію, проявляє якусь

[26] www.regnum.ru.
[27] http://www.edrus.org.

ретроспективну злість, ретроспективну помсту. Тому, я думаю, що спільне святкування не реальне»[28].

Роздратованість радикально налаштованих російських політиків, науковців і журналістів викликає і побудова пам'ятників І. Мазепі і Карлу XII на місці бою. У цій ситуації слід регулярно робити наголос на тому, що українська сторона *не руйнує* меморіальний комплекс пам'яток поля Полтавської битви, який був зведений за часів Російської імперії та СРСР. Ми лише *доповнюємо* цей меморіал відсутніми ланками, надаємо йому повноти об'єктивного історичного висвітлення.

Образ Івана Мазепи. Постать гетьмана І. Мазепи завжди розглядалася як одна з ключових в історії Полтавської битви. Тому подальшої популяризації ця історична фігура не вимагає (хіба що на міжнародному рівні). Для української сторони головним завданням є деконструкція того негативного образу, який укорінювався в історичній пам'яті української нації впродовж майже трьох століть. Незважаючи на широку поширеність у промосковській публіцистиці звинувачень у змові, зраді «хресному цілуванню» та законній владі, всі ці «викриття» сьогодні виглядають достатньо анахронічними. Мазепа не є «універсальним зрадником» та персоніфікацією «другого Іуди», як стверджує більшість російських істориків і публіцистів. Наприклад, вітчизняні і європейські дослідники трактують його перехід на бік Карла XII як тактичний хід, звичайний для політичного діяча усіх часів[29]. Теж саме можна сказати і про «надзвичайне лицемірство» гетьмана. Серед російських науковців теж немає одностайності щодо цього питання, що можна бачити на прикладі досить урівноважених праць Т. Таїрової–Яковлевої. Натомість такі українські дослідники, як Д. Табачник, О. Бузина, навпаки, обстоюють розроблену за імперських та радянських часів точку зору. Тобто ідейна боротьба за гетьмана Мазепу, що розпочалася в Україні наприкінці 80–х років[30], залишається незавершеною.

Бажано при висвітленні постаті І. Мазепи подавати його як складну і неординарну особистість, повну протиріч, достоїнств і вад. Порівнювати з не менш контраверсійною постаттю його візаві – Петром І. Але таке поглиблене вивчення життєвого шляху і людських якостей гетьмана не повинне відволікати уваги від головного – кінцевої мети його виступу: прагнення

[28] http://www.aratta–ukraine.com; http://novynar.com.ua.

[29] *Яковенко Н.* Нарис історії середньовічної та раньомодерної України. – вид. 3–тє. – К.: Критика, 2006. – С. 399–400.

[30] *Когут З.* Історія як поле битви // Студії з ранньомодерної та модерної історії України. – К.: Критика, 2004. – С. 234, 237.

до незалежності України. Мазепа, як переконливо доводить О. Оглоблін, був перш за все «українським патріотом–державником»[31]. Саме на цьому слід постійно концентрувати увагу.

Варто наголошувати ще на одній надзвичайно важливій обставині. Завдяки романтизованому образу І. Мазепи Україна впродовж XVIII–XIX ст. залишалась у європейському культурному контексті через літературні, художні, музичні твори Вольтера, Дж. Байрона, Ю. Словацького, К. Рилєєва, О. Пушкіна, Ф. Листа, П. Чайковського, Т. Жеріко, Є. Делакруа та ін. Незважаючи на анафему і паплюження імперськими ідеологами, для національно свідомої інтелігенції І. Мазепа був передусім борцем за незалежність України. А наприкінці XIX – початку XX ст. саме його ім’ям позначали прихильників самостійницького руху – «мазепинців».

Слід ширше впроваджувати ім’я І. Мазепи у топоніміку населених пунктів, позначати меморіальні місця та пам’ятки, пов’язані з його життям. Спорудження монумента саме у Києві, безперечно, стане однією з головних подій ювілею. На звинувачення опонентів у тому, що реабілітація І. Мазепи є штучним пропагандистським кроком сучасного керівництва України можна нагадати: перший пам’ятний знак гетьману було споруджено ще у 1991 р. у Батурині, а пам’ятник – у 1994 р. на його батьківщині у с. Мазепинці Білоцерківського району Київської області.

Зміні акцентів у образі гетьмана Івана Мазепи сприятиме і зазначене вище вирішення питання щодо зняття з нього анафеми. Надто сутність цього питання досить прозора. Як слушно зазначає історик, викладач НУКМА і духовна особа Ю. Мицик: Мазепа був підданий анафемі виключно з міркувань політичних, а не церковних[32].

Цікаво, що такий, умовно кажучи, «церковно–політичний» зв’язок простежується і сьогодні, що засвідчує зміст офіційного «Звернення Священного Синоду УПЦ до Київського міського голови, депутатів Київської міської ради та мешканців м. Києва з приводу перейменування вулиці Січневого повстання» від 14 листопада 2007 р. У цьому зверненні знов згадується той факт, що «немає жодного офіційного документа про зняття анафеми 1708 року»[33].

Громадський комітет з відзначення 300–річчя повстання за незалежність України під проводом Івана Мазепи 1708–1709 років та Полтавської битви 1709 р. вже запропонував видати популярний нарис про І. Ма-

---

[31] *Оглоблін О.* Гетьман Іван Мазепа та його доба. – К., 2001. – С. 249.

[32] http://www.unian.net; http://newsru.ua.

[33] http://orthodoxy.org.ua.

зепу для шкіл, що є дійсно необхідним кроком. Також напередодні ювілею було б бажано видати презентаційний збірник «Художній образ І. Мазепи в історії світової культури», у якому подати літературні твори видатних письменників про Мазепу (або їх фрагменти), відповідні мистецькі репродукцій, портрети гетьмана та додати CD–диск з музичними творами. У ЗМІ вже було проголошено про створення спеціальних телефільмів до 300–річчя Полтавської битви. Варто зробити подібний короткометражний ролик і про Івана Мазепу. Адже єдиний існуючий художній фільм про гетьмана («Молитва за гетьмана Мазепу» режисера Ю. Ільєнка) достатньо складний для сприйняття пересічним глядачем і неоднозначно оцінюється навіть фахівцями. Популяризація такої колоритної постаті, як І. Мазепа за допомогою медійних засобів ще має неабиякий потенціал.

З ім'ям Івана Мазепи пов'язаний ще один сталий стереотип, який потребує докорінної зміни. Впродовж століть виступ Мазепи позиціювався російськими ідеологами як змова одинака, підтримана лише окремими особами із найближчого оточення гетьмана та дезорієнтованою частиною козацтва. Натомість акцентувалася увага на промосковськи налаштованій старшині і полках. Але факти свідчать, що навіть після суттєвих військових втрат разом з І. Мазепою емігрувало близько 45 старшин (серед них такі особистості, як П. Орлик, А. Войнаровський, Д. Горленко та інші), приблизно 500 рядових козаків з Гетьманщини і 4 тисячі запорожців[34]. І це були лише залишки тих тисяч, що загинули у битвах або були закатовані російською владою та вислані до Сибіру.

Координація підготовчої діяльності. При аналізі ситуації, що склалася із відзначенням 300–річчя зазначених подій, упадає в око значна кількість організацій, які тим чи іншим чином задіяні в підготовці ювілею.

У Полтаві в квітні 2007 р. було організовано Християнський благодійний фонд «300 років Полтавської битви». У травні того ж року при Виконкомі полтавської міської ради було створено «Організаційний комітет з підготовки до відзначення 300–річчя Полтавської битви», а з листопада 2007 р. вже при Полтавській ОДА почав діяти «Обласний організаційний комітет». Крім того, як було зазначено вище, у грудні 2007 р. представники «Всеукраинского Совета российских соотечественников» створили власний оргкомітет «Полтава–300», який позиціюється російськими ЗМІ як фактично головний оргкомітет майбутнього ювілею.

---

[34] *Субтельний О.* Мазепинці. Український сепаратизм на початку XVIII ст. – К.: Либідь, 1994. – С. 50–52.

Такий процес створення різнорівневих «оргкомітетів» відбувається дещо хаотично, призводить до певного дублювання їх функцій. Використання однакових назв і цілей діяльності може дезорієнтувати навіть фахівців, чим користуються антиукраїнські сили. Партійна приналежність та ідеологічні орієнтації засновників комітетів ще більш ускладнюють ситуацію. За час, що залишився до початку ювілейних подій, потрібно узгодити діяльність оргкомітетів усіх рівнів.

Щодо центральних органів влади, то питаннями відзначення 300–річчя подій, пов'язаних з воєнно–політичним виступом Івана Мазепи опікуються Секретаріат Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство культури та мистецтв України, Верховна Рада України (Комітет з питань культури та духовності).

Крім опрацювання загальних організаційних заходів, будівництва та реставрації пам'яток, відносин із закордонними партнерами залишається до кінця не опрацьованим питання про зовнішній ***формат відзначення*** 300–річчя подій, пов'язаних з воєнно–політичним виступом Івана Мазепи. Гіпотетично за ситуації, що склалася, існують такі варіанти: національний (україноцентричний, націоналістичний), російсько–радянський («традиційний»), урівноважений (взаємно узгоджений), багатошаровий (різновекторний).

«Національний» варіант, умовно кажучи, перетворює подію на день пам'яті за загиблими, скорботний ювілей Полтавської катастрофи, що закрила Україні на сторіччя шлях до незалежності. Таке трактування цілком вірогідно буде не визнане російською стороною і викличе негативну реакцію певної частини населення України.

«Російсько–радянський» сценарій у форматі «свята» є неприйнятним для України. Загальному україно–російсько–шведському формату більш відповідає «урівноважений« варіант ювілейних заходів. Відповідно до нього українська сторона буде вимушена пом'якшити деякі оцінки подій, піти на певні поступки. Наприклад, погодитись на проведення воєнно–історичної реконструкції Полтавської битви з відповідним фіналом бою.

Залишається ще варіант розведення ювілейних заходів у часі, коли частина з них відбувається за участю всіх зацікавлених сторін, а деякі відзначатимуться на регіональному рівні за участю представників української або російської влади та органів місцевого самоврядування, відомих політичних та культурних діячів. Тобто коммеморації залежно від їх значення та інтерпретації можливо проводити як на державному, так і регіональному (місцевому) рівні. Найбільш прийнятним з об'єднавчої

точки зору є узгоджений з усіма зацікавленими сторонами варіант, на що і треба орієнтуватися під час підготовки ювілейних заходів.

Формування історичної пам’яті – це перманентний процес. У цій роботі потрібно максимально ефективно використовувати весь доступний інструментарій. Особливо якщо пам’ять нації перебуває у стані деконструкції сталих міфів. Незважаючи на всю складність відзначення 300–річчя подій, пов’язаних з воєнно–політичним виступом Івана Мазепи, є повна можливість провести ювілейні урочистості на належному рівні і максимально використати їх у справі формування історичної пам’яті Українського народу. Вирішенню цих завдань сприятимуть такі заходи:

- зміна акцентів при відзначенні ювілейних подій (від концентрації уваги виключно на Полтавській битви до ширшого висвітлення інших епізодів воєнно–політичного виступу І. Мазепи);
- активне впровадження європоцентричної складової у проведенні ювілейних заходів (тісна співпраця зі швецької стороною і популяризація європейського вектору української історії серед населення);
- утвердження у колективній свідомості нового, позитивного, образу І. Мазепи за допомогою ЗМІ, культурних та освітніх заходів;
- узгодження управління і координації підготовчих робіт та опрацювання формату урочистих заходів;
- врегулювання взаємодії з Росією щодо спільного відзначення ювілею Полтавської битви;
- проведення соціологічного опитування для вивчення ставлення населення до перебігу подій та результатів Полтавської битви, Батуринської трагедії, постаті І. Мазепи та інших проблемних питань.

4.3. Європеїзація соціокультурного простору як чинник євроінтеграції України

Євроінтеграційний зовнішньополітичний курс та перспектива членства України у Європейському Союзі сприяють розвитку вітчизняної економіки, політики та законодавства в руслі європейських тенденцій та відповідно до європейських стандартів. У той же час Україна залишається недостатньо інтегрованою у соціокультурні процеси об’єднаної Європи. Як наслідок, «більшість громадян України не відчувають себе європейцями, не усвідомлюють свою належність до культури і історії європейського співтовариства. Лише третина (32,4 %) опитаних тією чи іншою мірою

ідентифікують себе як європейці; понад половина (60,5 %) – не вважають себе причетними до європейської спільноти»[35].

У вимірі ідентичності така ситуація означає, що, недивлячись на позиціювання України в якості європейської держави, Європа та європейці продовжують залишатися «чужими» для більшості українських громадян, уособлюючи собою образ «іншого». Для порівняння: у більшості центрально-європейських пострадянських держав внаслідок участі в європейських інтеграційних процесах «відбувається європеїзація (або ре–європеїзація) національних суспільств – їх повернення до Європи»[36]. З огляду на це видається необхідною розробка заходів державної політики, в результаті здійснення яких об'єднана Європа перестала б бути «іншою» для українців. Потрібна цілеспрямована стратегія європеїзації українського соціокультурного простору (здійснення політики європейської ідентичності).

Європеїзація є однією з найпопулярніших тем у європейській соціогуманітаристиці. Інтерес до неї пов'язаний з поглибленням інтеграційних процесів у Євросоюзі та перетворенням його з об'єднання держав на наднаціональне утворення, яке є самостійним актором і суб'єктом міжнародних відносин. Якщо узагальнити підходи до цієї проблеми, то можна сказати, що сьогодні європеїзацію розглядають у двох аспектах. З одного боку – як хід політичної та інституційної адаптації до євроінтеграції, а з іншого – як переформатування національної ідентичності та створення наднаціональної європейської ідентичності. **Під європейською наднаціональною ідентичністю розуміють процес самоідентифікації особи із спільнотою, яка формується в межах ЄС.** Її поява є наслідком кількох тенденцій та процесів.

По–перше, наднаціональна ідентичність постає як колективна ідентичність усередині спільноти, сформованої в межах кордонів ЄС (відповідно до конструктивістських концепцій ідентичностей саме за кордоном визначеної території з'являється образ «іншого», наявність якого є обов'язковим атрибутом появи будь–якого типу ідентичності).

По–друге, самоідентифікація «європеєць» є також необхідною з огляду на потребу легітимації інституту Європейського Союзу в очах громадян країн–членів.

Нагадаємо, що однією з найголовніших функцій ідентичності є легітимація того чи іншого державного або наддержавного утворення. Та-

[35] *Європейська* інтеграція України: громадська думка // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 5. – С. 54.

[36] *Craig Y., Light D. Place*, National Identity and Post–socialist transformations: an Introduction // Political Geography. – 2001. – Nov; Vol. 20; Issue 8. – P. 950.

ким чином, поява колективної ідентичності «європеєць» засвідчує той ступінь, коли ЄС поруч з національною державою стає не менш важливим політичним утворенням. У процесі європеїзації створюється відчуття приналежності до європейської спільноти, формується емоційна прив'язаність до неї, в межах ЄС конструюються спільні системи смислів та значень.

Національні ідентичності країн–членів ЄС стають більш інклюзивними (від анг. inclusion – включення). Ця інклюзивність означає, що «іншими» для громадян ЄС визначаються не ті, хто перебуває поза межами національних держав, а ті, хто перебуває поза межами наддержавного утворення.

Створення європейської ідентичності відбувається в руслі породженої глобалізацією тенденції розмивання національної ідентичності, на чому наголошували Ю. Хабермас, З. Бауман та С. Хантингтон. Це у свою чергу є наслідком розмивання національного суверенітету через руйнування Вестфальської системи міжнародних відносин та появи концепту «розділеного суверенітету», тобто ситуації, коли національні держави частково втратили раніше монопольне право контролювати соціокультурну сферу, яка детермінує ідентичність. У ЄС цей контроль частково відійшов до компетенції наднаціональних інститутів. Не заперечуючи національні ідентичності країн–членів, Євросоюз стає суб'єктом створення наднаціональної європейської ідентичності, бо здійснює власну політику ідентичності в освітній, культурній, інформаційній, мовній, спортивній та інших, чутливих до ідентичності, сферах.

Оскільки наднаціональне утворення за своєю структурою та функціями є подібним до держави, то для формування наднаціональної ідентичності використовуються ті самі механізми, що й для національної ідентичності:

а) створення та поширення ідеологем та міфів як механізмів соціокультурного синтезу всередині наднаціонального утворення;

б) побудова спільного інформаційно–комунікативного простору, в якому поширюються ідеї щодо легітимності наднаціонального утворення та утворюються уніфіковані поля обміну та комунікації;

в) реформування освітніх систем країн–членів, які спрямовуються не тільки на виховання громадян національних держав, а і громадян наднаціонального утворення;

г) поширення сфери застосування однієї мови, яка б виконувала функцію lingua franca всередині об'єднаної спільноти;

ґ) здійснення наднаціональної культурної політики, в якій особливе місце надається розвитку транснаціональної системи бібліотек;

д) символізація наднаціонального рівня (прапор, гімн, наднаціональна валюта, архітектура, інша спільна символіка);

е) реалізація наднаціональної спортивної політики.

Ці механізми використовуються ЄС для побудови європейської ідентичності, набравши статусу відповідних політик Європейського Союзу. Завдяки їх реалізації громадяни країн–членів ЄС починають усвідомлювати себе не тільки французами, німцями тощо, а й європейцями.

Мусимо констатувати, що на відміну від країн–членів ЄС в Україні європеїзація в згаданих вище смислах відбувається повільними темпами.

На користь необхідності європеїзації національного соціокультурного простору свідчить також так звана теорія сек'юретизації (securitizations) Б. Бузана та О. Вевера, розроблена Копенгагенською школою міжнародних відносин. Вона уособлює новий напрям досліджень у сфері безпеки і трактує останню не як стан справ, а як дискурсивну практику, спрямовану на модифікацію ієрархії політичних пріоритетів. У цій парадигмі фокус дослідної роботи зміщується з вивчення загроз як таких, на аналіз їх концептуалізації в даному соціально–історичному контексті, що дозволяє по–новому осмислити проблему визначення кордонів політичної спільності.

Політика створення європейської ідентичності сприятиме визначенню тих пріоритетів, які допомогли б Україні стати повноправним членом європейської спільноти не тільки в економічному, політичному та правовому, а й соціокультурному вимірі. В контексті трансформацій національних ідентичностей країн Європи має відбутися і трансформація української національної ідентичності. Подолання «східності» повинно стати складовою національного проекту. В якості прикладу можна навести досвід Фінляндії, де відбувалися подібні процеси. Дослідник П. Йоенніемі говорить про те, що до 1930–х років Фінляндію відносили до східноєвропейських країн, а процес формування національної ідентичності в країні був саме процесом подолання її «східності». Автор стверджує, що для європейського самовизначення країни вирішальне значення мала Росія, яка сприймалась і як загроза, і як об'єкт цивілізаторських зусиль[37].

Шлях реєвропеїзації долали центральноєвропейські країни з пострадянського табору, які нещодавно стали членами ЄС. Досліджуючи цей

---

[37] *Joenniemi P.* Finland In the New Europe: A Hegelian or Herderian Project // European Integration and National Identity: the Chellenge of the Nordic State / L. Hansen, O. WHver (eds.). – London–New York: Routledge, 2002. – P. 191.

процес, О. Гнатюк зазначила, що «почалося все понад двадцять років тому, під час конференції в Римі (1980). Як противага дихотомічному поділові Європи відродилася концепція центральної Європи. У 1980–х роках – завдяки внеску чільних центральноєвропейських інтелектуалів Мілана Кундери, Чеслава Мілоша і Дьордя Конрада – та концепція пережила свій справжній ренесанс. Згадані інтелектуали наголошували на спільності долі національних культур регіону і, водночас не приймали дихотомічної класифікації, що однозначно трактувала ті культури як частину Східної Європи. Привабливість даної концепції для дискурсу ідентичності полягала у входженні, – принаймні в царині ідей – до європейської спільноти. В уяві центральноєвропейців образ Європи посів важливе місце. Саме він поєднував досить різні чеські, угорські та польські концепції. Той міф також визначав спільну мету – «повернення до Європи»[38].

Саме така ціль сьогодні потрібна і українському суспільству. Визначивши метою формування поряд з українською національною ідентичністю ідентичність європейську українське суспільство отримає нові, чітко окреслені орієнтири розвитку. Адже політика європейської ідентичності передбачає не просто партнерство та співробітництво, а включення Європи в повсякденний світ українського громадянина в такий саме спосіб, в який Європа перетворилася на щоденну реальність громадян країн–членів ЄС. Як справедливо зазначає О. Гнатюк, «з огляду на те, що у ХХ столітті українські дебати про ідентичність великою мірою визначає напруга між Заходом і Сходом, або – тут з'являється виразний ідеологічний підтекст – між Європою та Росією, належить визначити співзалежність національної ідентичності від і тих понять»[39]. Підсумовуючи викладені міркування, можна стверджувати, що «європейську тожсамість зазвичай подають як таку, котра певною мірою пов'язана з національною тожсамістю – або як її конкурентку, що може замінити націю, або як чинник, який цементує, доповнює чи навіть зміцнює національну ідентичність. Структуру національної ідентичності, своєю чергою, проектують на європейську ідентичність, і ця проекція має ідеологічне обґрунтування. Українська тожсамість теж може прилягати до Європейської або протиставляти їй себе»[40] .

В Україні європейська наднаціональна ідентичність має створюватися за допомогою тих самих соціокультурних механізмів, за допомогою яких

[38] *Гнатюк О.* Прощання з імперією. Українські дискусії про ідентичність / Авториз. пер. з польської: – К. : Критика, 2005. – С. 69.
[39] Там само. – С. 66.
[40] Там само. – С. 71.

ЄС будує свою ідентичність усередині наднаціонального утворення. Отже, реалізація політики європейської ідентичності може відбуватися в Україні за таким напрямами.

1. Розвиток та поширення у українському суспільстві ідей, ритуалів, символів та міфів, які виступали б механізмами соціокультурного синтезу для поляризованого стосовно євроінтеграції українського суспільства.

2. Здійснення політики європейського громадянства. Одним з перших і найголовніших наслідків вступу України до ЄС буде те, що громадяни України, не втративши громадянства національної держави, стануть ще і громадянами Європейського Союзу. Це вимагає певної обізнаності з питань громадянства в об’єднанні як в площині прав та переваг, так і стосовно обов’язків, які з цього випливають. Саме громадянство є потужним фактором, що створює відчуття приналежності до спільноти. Теоретичним підґрунтям для такої політики є концепція багаторівневого громадянства (multilevel citizenship), розвинена в європейському науковому просторі.

3. Приєднання до єдиного європейського наднаціонального інформаційно–комунікативного простору та процесів його подальшої розбудови. Це фактично означає приєднання до європейської «уявленої спільноти». Даний напрям передбачає участь у загальноєвропейських проектах щодо створення єдиного європейського інформаційно–комунікативного простору та запровадження в Україні правової бази його функціонування.

4. Реалізація політики ЄС щодо доступу до наукового та культурного контенту, яка є фактично політикою доступу до європейської колективної пам’яті. Нашій державі необхідно приєднатися до проектів створення, збереження та доступу до цифрової культури, серед яких домінуючим є побудова Європейської цифрової бібліотеки.

5. Приєднання до європейського освітнього та дослідного простору. Надзвичайно важливим у цьому напрямі є розширення можливостей для українських студентів, учнів та викладачів навчатися та працювати в європейських навчальних закладах. За даними соціологічних досліджень, ті, хто навчався в європейських університетах, у п’ять разів частіше усвідомлюють себе як європейці, ніж ті, хто не мав такої можливості. Сьогодні в програмах ЄС з студентської та викладацької мобільності взяли участь 1,5 млн студентів з країн ЄС (кожен сотий європейський студент). До них залучені 90 % європейських університетів. Єврокомісія очікує, що 2012 року в програмах обміну візьмуть участь 12 млн студентів Євросоюзу. Для порівняння: за даними Представництва Єврокомісії в

Україні за 12 років у програмах студентської та викладацької мобільності ЄС взяли участь тільки 79 українських студентів та вчених[41].

6. Реалізація мовної політики ЄС (EU Language Policy) та поступове створення умов для усунення «мовного бар'єру» між Україною та Європою. Мовна політика ЄС реалізується в двох напрямах: перший – політика у сфері перекладів; другий – політика у сфері навчання іноземних мов, метою якої є створення lingua franca хоча з однієї європейської мови для уявлюваної європейської наднаціональної спільноти. В Україні вже давно назріла необхідність створення центру перекладів документації ЄС, величезний масив якої сьогодні є недоступним для громадян України. Другий напрям мовної політики ЄС здійснюється ЄС з 1989 року. У результаті її реалізації є кількість європейців, які володіють принаймні однією іноземною мовою, зросла з 47 % в 2001 р. до 56 % у 2005 р. За даними Євро барометра, англійською мовою, що вже сьогодні може виконувати функцію мови міжнаціонального спілкування, володіє 51 % громадян ЄС[42]. Українська держава має сприяти оволодінню мовами міжнаціонального спілкування в Європейському Союзі серед своїх громадян. З цією метою в Україні повинна відбутися реформа освітньої системи з метою задіяння оголошеного на Барселонському саміті ЄС 2002 року принципу «рідна мова плюс дві іноземні» (mother tongue plus two). Має сенс також паралельно з ЄС впровадити моніторинг знань іноземних мов та індикатор лінгвістичної компетентності. Ці стратегії мають стати невід'ємною складовою державної мовної політики. Не менш важливим завданням є створення системи спеціальної підготовки перекладачів для роботи у структурах євроінтеграції держави та інституціях Євросоюзу.

7. Здійснення європейської наднаціональної культурної політики та приєднання до створюваного в ЄС єдиного європейського культурного простору (European Cultural Area).

8. Символізація наднаціонального європейського рівня та створення візуально–символічного ряду, який би засвідчував приналежність України до Об'єднаної Європи, розробка комплексу заходів щодо зміни ідентифікаційних орієнтирів українського суспільства. Європейська символіка поряд з національною має стати невід'ємною частиною ландшафтного наративу України.

9. Реалізація спортивної політики ЄС в Україні. Загальновизнано, що спорт є політичним чинником формування ідентичності. Підтвердженням

---

[41] *Відбувся* інформаційний семінар з освітніх програм // Євробюлетень. – 2008. – № 3. – С. 10.
[42] *Europeans* and their Languages. February 2006. // http://ec.europa.eu.

цьому на найвищому рівні є включення до Лісабонської угоди статей, присвячених спортивній політиці Євросоюзу. Реальним уособленням політичної активності України в цій сфері та могутнім фактором створення європейської ідентичності стане успішне проведення Євро–2012.

Звичайно, окреслені напрями реалізації політики європейської ідентичності мають бути детально розроблені та покладені в основу державних програм та стратегій. Це забезпечить включення України у соціокультурні процеси на теренах Європейського Союзу та створить умови, за яких громадяни України усвідомлюватимуть себе європейцями та ідентифікуватимуть себе як громадян цього наднаціонального утворення.

4.4. Шляхи інтеграції українського кінематографа в європейський кінематографічний простір

У сучасному світі кінематограф є не лише одним з найпопулярніших видів мистецтва, а й потужним чинником формування національної ідентичності. Національний кінематограф є засобом міжкультурного діалогу на міжнародній арені, формування позитивного іміджу держави та потужним економічним сектором. Домінуючий вплив кінематографа на формування національної ідентичності, а також значення кінематографа як потужного знаряддя реалізації державної культурної політики відзначають зарубіжні (Е. Сміт[43], Т. Адорно[44]) та вітчизняні (О. Гриценко, В. Солодовник[45]) дослідники.

Формування сильного, конкурентоспроможного національного кінематографа є пріоритетом культурної політики більшості європейських країн.

В Україні розвиток національного кінематографа є пріоритетним напрямом державної політики в гуманітарній сфері, що закріплено законами України: «Основи законодавства України про культуру», «Про кінематографію», «Про Загальнодержавну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2003–2007 роки» тощо. На необхідності здобуття Україною слави потужної європейської кінематографічної держави, а також на тому, що український кінематограф є невід'ємною частиною європейської культури, зауважив Президент України В. Ющенко[46]. Інтеграція вітчизняного

[43] *Сміт Е.* Нації та націоналізм у глобальну епоху / Пер. з анг. – К.: Ніка – Центр, 2006. – С. 133.
[44] *Адорно Т.* Диалектика просвещения. Философские фрагменты: / Пер. с нем. – М.–СПб.: «Медиум», «Ювента», 1997. – 311 с.
[45] *Гриценко О., Солодовник В.* Пророки, пірати, політики і публіка. Культурні індустрії й державна політика в сучасній Україні / Наук. ред. О. Кілієвич – К.: «К.І.С.», 2003. – 168 с.
[46] *Вітання* Президента України Національній спілці кінематографістів України // http://www.president.gov.ua.

кінематографа у напрямі європейського співробітництва задекларована у Плані дій «Україна – Європейський Союз«[47].

Повноцінна інтеграція в європейський кінематографічний простір можлива за умови розвиненого національного кінематографа – виробництва, дистрибуції, існування потужної мережі кінопрокату, структуризація кінобізнесу. В Україні протягом останніх років намітилися позитивні тенденції розвитку вітчизняної кінематографії:

Підвищення рівня відвідуваності кінотеатрів та валового збору від кінопоказів. Протягом 2007 року, за даними компанії Cinema Analytics[48], українські кінотеатри відвідало 12,7 млн глядачів, ринок кінопрокату збільшився на 26 % порівняно з 2006 роком, а в 2008 році прогнозується зростання – 28 % (від 60 млн до 72,5 млн доларів), що зумовлене відкриттям нових багатозальних кінотеатрів.

Розвиток мережі кінопрокату. Прихід в український кінобізнес потужних комерційних гравців зумовив будівництво сучасних кінотеатрів та мультиплексів у великих містах України. Основні мережі кінотеатрів в Україні: «Лінія кіно» (4 кінотеатри на 14 залів), «Батерфляй» (4 кінотеатри на 16 залів), «Альфа» (2 мультиплекси «Одеса–Кіно» на 9 залів в Києві, 3 кінотеатри в Одесі). Найбільша мережа на сході України – «Кіносистема» (6 кінотеатрів у Дніпропетровську і Запоріжжі). За кількістю залів (17 в 14 кінотеатрах) лідерство належить мережі «Кінопалац». На початку 2008 року своє прагнення виходу на український ринок задекларувала польська медіа–група ITI – розвиток мережі кінотеатрів Multikino. Потужними інвестиційними проектами, що нині реалізується у вітчизняному кінобізнесі, є Український Медіа Холдинг, а також проект зі створення мережі мультиплексів «Сінема Сіті», інвестиції якого становлять понад 20 млн доларів. На сучасні технології кінопоказу переоснащено близько 200 кінозалів.

Структуризація вітчизняного кінобізнесу. Зростає кількість організацій з продюсування, дистрибуції та підтримки розвитку вітчизняного кінематографа. Асоціація продюсерів України (АПУ)[49] – некомерційна організація, що об’єднує вітчизняних продюсерів, дистрибуторів та інвесторів у сфері кіноіндустрії з метою реалізації політики протекціонізму щодо українського кінематографа, взаємодії та співробітництва з міжнародними організаціями, Асоціація сприяння розвитку кінематографу в Україні[50] – об’єднання підприємств на основі єдності

[47] План дій Україна – «Європейський Союз» // zakon.rada.gov.ua.
[48] http://www.mediabusiness.com.ua.
[49] *Ассоциация* продюсеров Украины // www.producer.com.ua.
[50] *Ассоциация* содействия развитию кинематографа в Украине // kinoforum.com.ua.

інтересів та їх реалізації у сфері виробництва, поширення та використання кінематографічної продукції. У 2007 році з метою просування України як міжнародного центру виробництва кінопродукції та для заохочення використання українських локацій, послуг, потужностей і персоналу створена Українська фільм–комісія[51].

Дистрибуція вітчизняного кінематографа. У 2007 році створене агентство з дистрибуції українського кінонематографа Українська кінофундація[52] мета діяльності якої полягає у формування іміджу країни за кордоном; покращення конкурентної спроможності українських кінопродукту на світовому ринку; полегшення доступу українським кінопрофесіоналів до міжнародного ринку; сприяння відкриттю нових ринків та збільшення дистрибутивних можливостей для українських фільмів; накопичення та поширення власного досвіду.

Розвиток фестивального руху. В Україні започатковано проведення низки щорічних вітчизняних фестивалів, що відповідають міжнародним стандартам та мають розвинену географією представництва європейського кінематографа. Показовим прикладом є проведення щорічного фестивалю «Молодість», який ще у 1993 р. Міжнародна федерація асоціацій кінопродюсерів (ФІАПФ) офіційно визнала як міжнародний фестиваль, діяльність якого повністю відповідає міжнародним стандартам. Позитивний імідж в міжнародних кінематографічних колах має і проведення анімаційного фестивалю «Крок». За підтримки Представництва Європейської Комісії в Україні проводиться Міжнародний фестиваль документального кіно про права людини Docudays.ua (28 березня – 4 квітня 2008 р.). Проведення фестивалю відзначено Представництвом як подолання важливого етапу зближення України та Євросоюзу, зауважено на його відповідності європейським цінностям та співвіднесеності з центральною темою Року міжкультурного діалогу, що проводиться під егідою ЄС[53].

Підтримка транскордонних культурних зв'язків. Запровадження щорічної міжнародної конференції «Кінобізнес в Україні» (квітень 2008 р.) за участю представників країн–членів Євросоюзу (Литви, Польщі, Франції). Метою проведення конференції є обмін досвідом та аналіз проблем розвитку ринку кіно в Україні та світі. З метою посилення співпраці та обміну досвідом між представниками вітчизняного та зарубіжного кінобізнесу відбувається проведення щорічного Київського Міжнародного «Кінофоруму України». Під час проведення цьогорічного «Кінофоруму

---

[51] *Українська* фільм–комісія // www.filmcommission.org.ua.
[52] *Українська* кінофундація // www.ucf.org.ua.
[53] Євробюлетень. 2008. – квітень. – С.13 // http://www.delukr.ec.europa.eu.

Україна–2008» (23 – 25 квітня 2008 р.), участь у якому взяли 120 компаній з 8 країн світу, вжито низку заходів з метою розвитку українського кіноринку: створення умов для встановлення прямих контактів продавців і покупців кінoправ, презентації української кінопродукції, обміну міжнародним досвідом та проведення профільних семінарів тощо.

Запровадження урочистих відзнак за внесок у розвиток вітчизняного кінематографа. В рамках проведення «Кінофоруму Україна–2008» запроваджено церемонію вручення Національної премії кінобізнесу України. Серед номінацій: «Людина року в Кінобізнесі», «Кращий регіональний кінотеатр», «За підтримку і розвиток некомерційного кіно», «За внесок в розвиток національного кінопрокату». В рамках проведення фестивалю «Молодість» – відзнака «За внесок у розвиток українського кіно» від Міжнародного благодійного фонду «Україна–3000»; вручення відзнаки «Скіфський олень» та 10 тис. доларів за найкращий фільм конкурсної програми тощо. Запровадження відповідних національних відзнак є важливою складовою PR та промоушн – досягнень та подальшого заохочення розвитку вітчизняного кінематографа.

Одним зі шляхів інтеграції українського кінематографа в європейський простір нормативно–законодавче забезпечення його державної підтримки. З метою створення сприятливих умов для розвитку національної кінематографії у 2007 році Президент України видав Указ «Про заходи щодо сприяння розвитку національної кінематографії»[54]. Виконання Указу Президента України передбачало підготовку Проекту закону України «Про Загальнодержавну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2008–2012 роки», збільшення асигнувань на потреби кіновиробництва в Проекті закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» та низку інших законодавчих ініціатив.

На виконання Указу Президента України Державна служба кінематографії[55] підготувала, зокрема, Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції Закону України «Про внесення змін до деяких Законів України» (щодо створення сприятливих умов для розвитку національної кінематографії); Проект закону «Про внесення змін до законодавчих актів України з питань оподаткування щодо створення сприятливих умов для розвитку національної кінематографії, вдосконалення механізмів залучення інвестицій у цій галузі», Проекту закону «Про збір на розвиток національної кінематографії», яким пропонується запровадити збір на

[54] *Указ* Президента України № 868/2007 // www.president.gov.ua
[55] *Державна* служба кінематографії // dergkino.gov.ua

розвиток національної кінематографії у розмірі 5 % доходу від демонстрування фільму, вартості прав на публічну демострацію фільмів каналами телебачення та доходу від реалізації примірників фільму; Проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» щодо спрощення процедур закупівлі товарів та послуг, пов'язаних із виробництвом національних фільмів. Також Кабінет Міністрів України підготував проект Концепції «Загальнодержавної програми розвитку національної кіноіндустрії на 2008–2012 роки»[56].

Незважаючи на нагальну необхідність та затребуваність у сфері регулювання та створення сприятливих умов розвитку галузі, зазначені законопроекти досі не подано на розгляд Верховної Ради України. Подальший розвиток національного кінематографу, його інтеграція у європейський культурний простір гальмується й іншими невирішеними проблемами. Серед основних таких проблем є:

- вкрай низький відсоток національних фільмів у інформаційному просторі через недостатній обсяг виробництва та рівень конкурентоспроможності виробництва вітчизняного кінопродукту;
- невідповідність наявної матеріально–технічної бази сучасним потребам кіновиробництва і кінопоказу;
- поширення у суспільній свідомості стереотипів щодо непопулярності сучасного вітчизняного кінематографа в Україні та фактична відсутність ідентифікації українського кінематографа на міжнародній арені;
- необхідність наближення вітчизняного законодавства до європейських норм, особливо у сфері кінематографічної копродукції.

Створення сприятливих умов та подолання комплексу невирішених проблем розвитку вітчизняного кінематографа потребує використання широкого спектра шляхів інтеграції у європейський кінематографічний простір. Першочерговим завданням для України є законодавче закріплення ратифікації Європейської конвенції про кінематографічну продукцію спільного виробництва. Ратифікація конвенції надасть Україні можливість брати повноцінну участь у європейських програмах спільного виробництва фільмів, а також популяризації й просування європейського кінопродукту на міжнародній арені.

Співробітництво з європейськими кінематографічними та аудіовізуальними організаціями EURIMAGES, CEPI, MEDIA, CinemaNet Europe, EuropaCinemas та ін.

---

[56] *Концепція* «Загальнодержавної програми розвитку національної кіноіндустрії на 2008–2012 роки» // http://mincult.kmu.gov.ua

EURIMAGES (Європейський фонд підтримки спільного виробництва і прокату кінематографічних та аудіовізуальних робіт) – міжнародний фонд РЄ, основною метою якого є сприяння розвитку кіноіндустрії європейських країн у спосіб заохочення спільного виробництва і розповсюдження фільмів. З моменту свого створення (1989 р.) EURIMAGES надав підтримку у виробництві понад 700 повнометражних і документальних фільмів. До Фонду приєдналися 27 держав–членів. Його річний бюджет складає майже 20 млн євро. Фінансування виробництва кінопродукції відбувається за двома схемами: для фільмів, що можуть реально виходити в прокат по всій Європі, та фільмів, що відображають культурну різноманітність європейського кіно[57].

Для України членство в EURIMAGES дасть можливість отримати допоміжне фінансування на виробництво вітчизняного кінопродукту та можливість розширення ринку збуту для українського кінопродукту. Процедуру вступу України до EURIMAGES розпочато у 2002 році та затверджено Законом України «Про Загальнодержавну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2003–2007 роки». Хоча термін дії Закону завершився, процедура вступу України до цієї організації не реалізована. Подальше відтягування цього процесу не лише гальмує розвиток вітчизняного кінематографа, а й становить загрозу втратити можливість скористатись преференцією щодо пільгового обсягу вступного внеску, який для України надала EVRIMAGES (для інших країн ця сума становить 1 млн євро, а для України за попередньою домовленістю ця сума становитиме 300 тис. євро).

CEPI (Міжнародна федерація асоціацій кінопродюсерів) заснована в 1989 р. з метою організації і представництва інтересів незалежних кіно– і телепродюсерів Європи. Сьогодні асоціація представляє близько 4000 незалежних продакшн–компаній Європи, що складає 95 % всієї європейської аудіовізуальної продакшн–індустрії. До основних напрямів діяльності Федерації входить представництво незалежного телебачення і виробництво кіно в європейському масштабі, сприяння розвитку та захист інтересів на міжнародній арені; розвиток комерційних відносин між європейськими виробниками; створення мережі інформації та обміну досвідом між європейськими виробниками; просування інтересів незалежних виробників Європи, національного і міжнародного рівня.

Асоціація продюсерів України є членом CEPI з липня 2007 року, проте вже виграла тендер на проведення Генеральної асамблеї Європейської

[57] *Фонд* «Eurimages». Інформаційна довідка //mincult.kmu.gov.ua.

асоціації незалежних продюсерів (CEPI)–2008. Взаємний інтерес українських та європейських продюсерів зумовлений зацікавленістю щодо використання українських локацій для європейського кінобізнесу. Членство української сторони в CEPI не тільки уможливить залучення потужного іноземного капіталу, а й забезпечить спільне та взаємовигідне вирішення проблем розвитку кінематографії на національному та загальноєвропейському рівні (проблеми, пов'язані з кадровим забезпеченням, зокрема технічним персоналом, рівень їх професіоналізму тощо).

Участь у міжнародних програмах популяризації європейського кіно

З метою формування європейської ідентичності в українському суспільстві та посилення співпраці з європейськими інституціями у сфері кінематографа важливою є участь в Медіа програмі Європейського Союзу[58], метою якої є:

- зміцнення європейського аудіовізуального сектору, що відображає європейську культурну ідентичність і спадщину;
- збільшення обігу європейських аудіовізуальних робіт усередині Євросоюзу і поза його межами;
- посилення конкурентноспроможності європейського аудіо–візуального сектору через пільгове фінансування.

Бюджет Медіа на 2007–2013 роки становить 755 млн євро та структурований за п'ятьма напрямами: 20 % на розвиток (єдині проекти, каталоги, нові таланти, спільне виробництво); 55 % на поширення (технології, агенти із збуту, диктори, експоненти кіно); 9 % на просування (доступ до ринку, фестивалі, загальні події, спадщина); 7 % на навчання (фінансове управління, нові технології тощо), 5–4 % на пілотні проекти. Оскільки програма формує інерцію, її бюджет зростатиме на щорічній основі починаючи з 75 млн євро в 2007 і досягаючи 107 млн євро в 2013 році[59].

Програма співпраці ЄС і третіх країну сфері аудіовізуальної промисловості[60], що здійснюється за підтримки Європейської комісії, покликана розвивати міжкультурний діалог (організація фестивалів, які включають екранування європейських фільмів) та розвиток місцевої та регіональної промисловості. Програма діє на основі взаємовигідного співробітництва і включає:

- навчання професіоналів в аудіо–візуальному секторі (виробництво, спільне виробництво, розповсюдження і просування);

[58] *MEDIA* Programme // ec.europa.eu.
[59] *MEDIA* 2007 // ec.europa.eu.
[60] http://ec.europa.eu.

• просування кінематографічних робіт: заохочення та пільгові умови укладання угод між розповсюджувачами/експортерами від Євросоюзу і розповсюджувачами/експортерами від третіх країн; маркетинг і кругообіг (заохочення появи артистичних та індустріальних мереж співпраці) європейських фільмів в третіх країнах і навпаки – фільми від третіх країн в межах кіноринку Євросоюзу.

• підтримка мереж кіно, які присвячують занчну частку власних програм для європейських фільмів в третіх країнах і бере на себе зобов'язання щодо подібної пропорції фільмів від третіх країн.

Зокрема, у 2007 році Україні було надано право на участь у програмі за виконання умов, висунутих у Програмі. Залучення української сторони до реалізації програми сприятиме як зростанню професійного рівня працівників вітчизняної кінематографії, можливості використання пільгових умов для дистрибуції (просування) вітчизняних фільмів на європейський ринок, так і посилення діалогу України та ЄС у сфері аудіовізуального співробітництва.

EVROPA CINEMAS[61] – складова Медіа програми ЄС у справі популяризації європейського кіно у спосіб фінансової та матеріально–технічної підтримки тих мереж кінотеатрів, що зобов'язуються дотримуватись певної квоти демонстрації європейських фільмів. Програма охоплює близько 670 незалежних кінотеатрів з понад 1 500 екранами в приблизно 340 містах і 50 країнах у всьому світі. Місія програми – підтримка демонстрації у кінотеатрах європейських фільмів, розвиток національних об'єднань та європейських ініціатив, заохочення використання цифрових кінотехнологій. Участь України у відповідній програмі надасть можливість прискорити розвиток вітчизняної мережі кінотеатрів (особливе значення має розвиток районних та сільських мереж кінопрокату), збільшити частку не лише європейських фільмів, а й вітчизняного кінопродукту, знятого спільно з європейськими партнерами.

CinemaNet Europe[62] (Кіномережа Європи) просуває документальні фільми на великий екран за допомогою цифрових кінотехнологій. Програма цифрової кіномережі заснована у 2004 році та охоплює понад 150 кінотеатрів, обладнаних цифровою кінотехнологією. Кіномережа Європи підтримує інші непопулярні жанри кіно (наприклад, артхаузні фільми), виробництво кінопродукту на національному рівні, а також впроваджує економічно менш витратні технології демонстрації фільмів. Впроваджуючи

---

[61] *EUROPA* CINEMAS //www.europa–cinemas.org.
[62] *CinemaNet* Europe //www.cinemaneteurope.com.

нові технології в міжнародну систему кінопрокату Кіномережа Європи полегшує доступ широкої аудиторії до європейських фільмів.

Співпраця України з CinemaNet Europe та перехід вітчизняних (особливо це стосується комунальних та державних) кінотеатрів на цифрове обладнання надасть можливість оптимізувати економічні витрати на процес відновлення вітчизняної кіномережі, полегшити доступ вітчизняної аудиторії до вітчизняної та європейської кінематографії у ближчій перспективі, а також насичити вітчизняний ринок прокату альтернативною кінопродукцією (зокрема документальними та артхаузними фільмами).

Участь у міжнародних фестивалях є загальновизнаним каналом популяризації національного кінопродукту на міжнародному рівні. Відповідною метою Української кінофундації була участь у 58–му Берлінському міжнародному кінофестивалі (12 лютого 2008 року). На фестивалі, зокрема, було презентовано стенд вітчизняного кіно за участю представників українського та зарубіжного кінобізнесу, митців та потенційних ділових партнерів; вперше представлено досягнення української кіноіндустрії: каталог вітчизняного кінопродукту 2006–2008 років. У рамках Європейського кіноринку було також представлено п'ять українських фільмів.

Не менш важливим є участь у міжнародних кінофестивалях, що проходять під егідою європейських організацій та інституцій. Зокрема участь у *Міжнародному Стамбульському фестивалі.* У 2007 році Радою Європи в рамках проведення цього фестивалю була встановлена премія FACE (Film Award of the Council of Europe). Запровадження премії є складовою політики ЄС щодо підтримки європейських демократичних цінностей – відзначення художніх та документальних фільмів, що найповніше відображають проблеми захисту прав людини, свободу особистості і верховенство права. Можливість участі України є потенційно перспективною через високу міжнародну оцінку та досвід проведення вітчизняного фестивалю, присвяченого темі забезпечення прав людини.

Фестивалі в європейській культурній політиці відіграють роль механізму міжкультурного діалогу, обміну та пропаганди європейської ідентичності та популяризації європейських демократичних цінностей. Участь української сторони у подібних заходах має значення не лише для вузькогалузевої сфери, а й може стати важливою складовою статусу України як учасника європейської політики, поширення європейських цінностей тощо.

Повноцінна інтеграція вітчизняного кінематографа в європейський кінематографічний простір не лише уможливить створення сприятливих умов розвитку національної кіноіндустрії, залучення іноземних інвестицій для вітчизняного розвитку та співпраці з міжнародними європейськими організаціями у сфері кіноіндустрії, розширення та модернізації кіномережі та ринку збуту української кінопродукції, а й сприятиме формуванню позитивного міжнародного іміджу та становлення національної ідентичності в європейських ціннісних координатах.

4.5. Правові шляхи та механізми задоволення культурних, мовних, освітніх потреб національних меншин та етнічних спільнот в Україні

Гарантування та дотримання прав національних меншин та етнічних спільнот, надання можливостей для гармонійного розвитку етнічної ідентичності, задоволення мовних, культурних потреб національних меншин є однією зі складових, що визначає демократичність суспільства та гарантії дотримання прав людини з боку держави. Зокрема у Рамковій конвенції Ради Європи про захист національних меншин (1995 р.) (ратифіковано Законом № 703/97–ВР від 09.12.97 р.) вказується, що «плюралістичне та справді демократичне суспільство має не тільки поважати етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність кожної особи, яка належить до національної меншини, але й створювати відповідні умови для виявлення, збереження та розвитку цієї самобутності»[63].

В етнодемографічній структурі населення України 77,8 % становлять етнічні українці, які є провідним суб’єктом державотворення і складають національну більшість, та 22,2 % − національні меншини. За даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року, серед національних меншин 77,8 % припадає на етнічних росіян, що становить 17,2 % всієї кількості громадян України. Інші етнічні спільноти складають майже 4,5 % населення країни. Специфіку мають регіональні виміри етнічного складу населення України, так, наприклад, у АР Крим українці складають лише 24 % населення, кримські татари − 12 %, в Одеській області українці складають 63 % населення, а серед національних меншин (крім росіян) виділяються болгари (6,1 %), молдовани (5 %) і гагаузи (1,1 %), у Закарпатській області друге, третє і п’яте місця за чисельністю після українців посідають угорці (12 %), румуни (2,6 %) і роми (1,1 %), при-

[63] *Рамкова* конвенція про захист національних меншин // http://zakon.rada.gov.ua.

чому чисельність останніх порівняно з 1979 р. збільшилася в 2,5 разу. У Донецькій області 1,2 % міського населення складають греки. Такі данні демонструють специфіку етнодемографічної ситуації в Україні, потребу враховувати регіональний контекст у розробці та реалізації державної етнополітики [64].

Питання визначення та дотримання прав національних меншин з боку держави набули міжнародного характеру ще в межах Ліги Нації, під час створення та розробки Статуту ООН. Для збереження самобутності національних меншин та етнічних груп, як засвідчує світова правова практика, потрібні гарантовані права, системні заходи державної політики, які забезпечували б право «на самобутність, право на батьківщину, право на захист від геноциду і вигнання; право на недискримінацію, рівність перед законом та рівність можливостей, що включає право безперешкодно здійснювати свої права людини та основні свободи без будь–якої дискримінації в умовах цілковитої рівності перед законом, та право на рівні можливості, забезпечені шляхом ужиття державою спеціальних заходів»[65].

Сьогодні практика урядування в країнах ЄС в якості одного із стандартів державної політики містить гарантування та реалізацію прав національних меншин щодо використання мови, збереження культурної спадщини.

У міжнародних правових документах, до яких приєдналася й Україна, зафіксовано такі права національних меншин, що сприяють їх розвитку, підтримці самобутності та повноцінній інтеграції в демократичне суспільство, як використання рідної мови; право на освіту; право на об'єднання у власні організації; право на безперешкодні контакти як усередині країни, так і поза її межами; право на інформацію; право на пропорційний доступ до державної та муніципальної служб; право на політичне життя; право на самоврядування – автономію; право вільно сповідувати свою релігію або переконання та створювати релігійні організації; право зберігати та розвивати національні культуру і традиції (звичаї).

Для належного забезпечення прав національних меншин, етнічних спільнот потрібно гармонійне поєднання міжнародного та вітчизняного законодавства, яке б мало передбачати можливості та меха-

---

[64] *Національний* склад населення України за даними переписів населення // http://www.ukrcensus.gov.ua.

[65] *Семьоркіна О.* Дослідження чинного законодавства України у сфері забезпечення прав національних меншин та народів //Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. – К., 2004. – С. 170.

нізми для повноцінної реалізації прав національних меншин. За час становлення незалежної Української держави проблема захисту прав національних меншин стала однією з пріоритетних. Призначення державної етнокультурної політики на сучасному етапі полягає у відродженні етнічної самосвідомості та збереженні духовної і матеріальної культури етносів, сприянні розвитку їх етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності, забезпеченні культурних, освітніх потреб, у створенні умов для активного включення представників всіх національностей у духовне життя українського суспільства. **Президент України у «Посланні до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. 2008 рік» наголошує на тому, що «Слід заохотити зусилля для задоволення культурних потреб національних меншин»[66].**

Стаття 11 Конституції України гарантує мирне співіснування та розвиток громадян України всіх національностей шляхом сприяння консолідації української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин.

У світовій практиці функціонує система заходів щодо врегулювання і захисту прав національних меншин. Механізми захисту прав національних меншин діють у міжнародному праві (документи ООН, Ради Європи, ОБСЄ).

В Україні механізм реалізації прав і свобод національних меншин та етнічних спільнот забезпечується через систему.

- **Міжнародно–правових документів**, які підписала або ратифікувала Україна (Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (ратифіковано Законом № 802–IV від 15.05.2003 р.), Конвенція Міжнародної Організації Праці № 111 (1958 р.) Про дискримінацію в галузі праці та занять, Конвенція про запобігання злочинові геноциду та покарання за нього (995/155) від 9 грудня 1948 року (набула чинності 15 лютого 1955 року), Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (07.03.1966 р.), Конвенція про права дитини (набула чинності для України з 27.09.1991 р.), Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (18.12.1979 р.), Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин (ратифіковано Законом № 703/97–ВР від 09.12.1997 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (16.12.1966 р., ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148–VIII (2148–08) від 19.10.1973 р.), Міжнародний пакт про

[66] // http://www.president.gov.ua/news/9941.html

економічні, соціальні та культурні права (16.12.1966 р. ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148–VIII (2148–08) від 19.10.1973 р.), Конвенція ЮНЕСКО проти дискримінації у сфері освіти (14.12.1960 р.), Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини (1950 р.), Протокол № 12 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Законом України від 9 лютого 2006 р. № 3435–IV (набув чинності 1.07.2006 р.)

- **Національного законодавства**, яке закріплює конституційно–правовий статус національних меншин (Декларація про державний суверенітет України (16.07.1990 р.), Акт проголошення незалежності України (24.08.1991 р.), Декларація прав національностей України (1.11.1991 р.), Закон України «Про національні меншини в Україні»(25.06.1992 р.), Конституція України (28.06.1996 р.**)**, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.1997 р.), Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин» (09.12.1997 р.), «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (15.05.2003 р.). Ряд правових принципів, що захищають інтереси національних меншин передбачені в законодавчих актах «Про громадянство» (18.01.2001 р.), «Про об'єднання громадян» (11.07.2001 р.), «Про свободу совісті та релігійні організації» (23.04.1991 р.), «Про освіту» (23.05.1991 р.), «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (23.09.1997 р.), «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (16.11.1992 р.), в Основах законодавства України про культуру (14.02.1992 р.).
- **Указів та розпоряджень Президента України** (Указ Президента України від 17 травня 2001 р. № 325 «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади»;

Указ Президента України від 1 серпня 2002 р. № 683 «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади»; Указ Президента України від 31 липня 2004 р. № 854 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; Указ Президента України від 15 вересня 2005 р. № 1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; Указ Президента України від 25 лютого 2008 р. № 153/2008 «Про проведення у 2008 році Року міжкультурного діалогу в Україні», Указ Президента України від 20 березня 2008 року № 224/2008 «Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні».

- **Правових актів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування**, спрямованих на забезпечення розвитку етнічної, мовної та культурної самобутності національних меншин та етнічних спільнот. (Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади»; Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»; Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2005 р. № 356 «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами»; Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. № 215 «Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; Доручення Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2007 р. №33838/4/1–07 «План заходів з реалізації положень Протоколу XIII засідання змішаної українсько–угорської Комісії з питань забезпечення прав національних меншин».

У той же час, аналізуючи законодавство України з питань збереження ідентичності та культурної самобутності національних меншин, можна констатувати, що, незважаючи на демократичність та в цілому відповідність світовим та європейським стандартам, окремі його положення є декларативними, нечітко визначені механізми імплементації прав меншин. Зокрема експерти констатують, що в Україні не зафіксовано чіткого визначення деяких ключових термінів, що вживаються у етнонаціональній сфері, такого поняття як «корінні народи», яке тричі трапляється в тексті Конституції України (ст. 11, ст. 92, ст. 119). Експерти вказують на відсутність критеріїв, за якими групи представників тих чи інших етносів України можна було б зараховувати до національних меншин. Визначення у Законі України «Про національні меншини в Україні» не містить кількісних показників, часових критеріїв проживання на даній території, вимог стосовно наявності зафіксованих пам'яток матеріальної культури. Представники міжнародних організацій, вітчизняні експерти вказують на нагальну потребу ухвалення Закону України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою», адже це дозволить уникнути протиріч у нормативно–правовому забезпеченні процесу репатріації та інтеграції раніш депортованих кримських татар, греків, вірменів, болгар, німців в українське суспільство. Ще 22 лютого

2007 р. Президент України В. Ющенко вказував, що має намір направити на розгляд Верховної Ради як невідкладний закон про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою, адже прийняття закону про депортованих осіб «додасть ясності» у формування відповідей із таких ключових позицій, як статус депортованих осіб, порядок його набуття, врегулювання чинним законодавством кола таких питань, як земельні відносини, соціальні компенсації тощо[67].

Потребує розробки, публічного обговорення та ухвалення Закон України «Про концепцію державної етнонаціональної політики». Цей закон має передувати внесенню змін до законів України в етнополітичній сфері, зокрема редакції закону «Про національні меншини».

Відповідно до Указів Президента (№ 153/2007), розпорядження Кабінету Міністрів України № 534–р від 26 березня 2008 року Державний комітет України у справах національностей та релігій має внести на розгляд Кабінету міністрів України проект Закону України «Про Концепцію державної етнонаціональної політики». У запропонованому Держкомнацрелігій проекті цієї Концепції метою державної етнополітики української держави є консолідація та розвиток української нації, її історичної свідомості, збереження та розвиток етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності етнічних спільнот України на основі забезпечення прав і свобод людини і громадянина[68].

Міжнародні організації вказують на недосконаліcть вітчизняного законодавства стосовно питань реалізації політики недискримінації за етнічною або расовою ознакою. Зокрема у **Третій доповіді по Україні, прийнятій 29 червня 2007 року Європейською комісією проти расизму та нетерпимості, вказується, що** «кримінальне законодавство щодо злочинів, скоєних на підставах расової ненависті, не було посилено. Не було прийнято й вичерпних цивільних і адміністративних антидискримінаційних положень. З причини неповноцінності чинного законодавства щодо спонукання до расової ненависті, а також відсутності системи моніторингу за інцидентами антисемітського характеру, порушується дуже мало справ проти осіб, що роблять заяви, або публікують літературу антисемітського змісту»[69]. У свою чергу ст. 161 Кримінального кодексу України встановлює низку заходів

[67] *Президент* має намір направити до ВР як невідкладний закон про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою // http://www.president.gov.ua.

[68] *Про Концепцію* державної етнонаціональної політики України (Проект): Закон України // http://www.scnm.gov.ua.

[69] *Європейська* комісія проти расизму та нетерпимості: Третя доповідь по Україні, прийнята 29 червня 2007 року // www.coe.int.

кримінально–правового впливу (від покарання у вигляді штрафу до позбавлення волі терміном до п'яти років) за умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності або образу почуттів громадян у зв'язку з їх релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Проте представники міжнародних організацій зазначають, що відповідна «стаття рідко застосовується судами, оскільки для засудження на підставі цього положення треба довести умисність дій правопорушника, а це не завжди просто зробити»[70]. Українська держава намагається створити інституційні та правові умови для протидії ксенофобії, расизму, расовій дискримінації. Так, 13 листопада 2007 р. Міністерство закордонних справ України ввело окрему посаду Посла з особливих доручень з питань протидії расизму, ксенофобії та дискримінації. Основним завданням, покладеним на Посла, є робота, спрямована на попередження та вжиття відповідних заходів по боротьбі з антисемітизмом, недопущення розпалювання міжнаціональних та міжконфесійних конфліктів в Україні та координація заходів та дій в цьому контексті з іншими міністерствами та відомствами. У Службі Безпеки України за дорученням Президента України створено окремий підрозділ з виявлення та припинення дій, спрямованих на розпалювання расової чи національної ворожнечі.

З метою сприяння розвитку традицій і культури української нації, пропагування культурного розмаїття національних меншин України, інтеграції в європейське культурне середовище 27 лютого 2008 р. Президент України підписав Указ № 153/2008 «Про проведення у 2008 році Року міжкультурного діалогу в Україні», яким передбачається проведення міжрегіональних та місцевих культурних обмінів, днів культури та інших культурно–мистецьких акцій із залученням професійних та аматорських творчих колективів, митців, художників, письменників, майстрів народного мистецтва, працівників освіти та науки.[71]

Українською державою здійснюється комплекс заходів для задоволення освітніх потреб національних меншин та етнічних спільнот. В Україні функціонують загальноосвітні навчальні заклади, в яких навчально–

---

[70] *Європейська* комісія проти расизму та нетерпимості: Третя доповідь по Україні, прийнята 29 червня 2007 року // www.coe.int.

[71] *Про проведення* у 2008 році Року міжкультурного діалогу в Україні: Указ Президента України № 153/2008 // http://www.president.gov.ua.

виховний процес здійснюється мовами національних меншин: російською, румунською, молдавською, польською, кримськотатарською та угорською. Окрім того, діють загальноосвітні навчальні заклади з двома або кількома мовами навчання та навчальні заклади, в яких мова національних меншин вивчається як навчальний предмет. Мови національних меншин також викладаються факультативно або в недільних школах. За даними Міністерства освіти та науки України в 2006–2007 рр. в Україні функціонувало 1305 навчальних закладів з російською мовою навчання, де навчалося 482611 учнів, 91 заклад з румунською мовою навчання – 21176 учнів, 71 – з угорською мовою навчання (13386 учнів), 14 – кримськотатарською (3345 учнів), 5 – польською та 7 молдавською з 1302 та 2559 учнів відповідно.

Сьогодні відбувається реформування та оновлення змісту освіти. Відповідно до затверджених Державних стандартів загальної середньої освіти підготовлено та видаються навчальні програми, підручники та навчальні посібники. На 2007 рік з державного бюджету України на видання навчальної літератури, в тому числі і для національних меншин, було виділено 129,4 млн грн. З них на підручники – 120,5 млн грн (у 2006 році на видання підручників з державного бюджету було виділено 119,9 млн грн).

Слід зазначити, що загальноосвітні навчальні заклади з російською мовою навчання забезпечені більш різноманітною та якісною навчальною літературою, ніж школи з румунською, угорською, кримськотатарською чи польською мовою навчання. Це пояснюється тим, що для цих шкіл навчальна література видається значно більшими тиражами, що відчутно здешевлює вартість книг, а також тим, що над створенням навчальної літератури працюють висококваліфіковані спеціалісти–русисти.

Потребує покращення зміст підручників, оскільки в Україні мало фахівців з мов національних меншин, які є їх носіями, досконало знають методику викладання та дидактику, обізнані з основами підручникотворення, системами освіти України та етнічної батьківщини, а також вільно володіють українською мовою. Для прикладу: у Києві є два спеціалісти з угорської мови, один – з угорської літератури, з кримськотатарської мови – один викладач Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

26 вересня 2007 р. Комісар Ради Європи з прав людини Томас Хаммарберг оприлюднив Доповідь про стан забезпечення прав людини в Україні де підкреслив необхідність ліквідації обмежень у сфері застосування законодавства про стан меншин. Він підкреслив важливість предметної реалізації положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин у системі освіти.

20 березня 2008 р. Президент України підписав Указ № 244/2008 «Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні», в якому доручив Кабінету Міністрів України розробити та затвердити до 1 травня 2008 року комплексний план дій з розвитку освіти в Україні на 2008 – 2011 роки, передбачивши, зокрема, заходи щодо удосконалення системи підготовки педагогічних працівників відповідно до сучасних потреб, підвищення ефективності забезпечення такими працівниками навчальних закладів, у тому числі з навчанням мовами національних меншин; вжити заходів щодо підвищення соціального статусу педагогічних працівників, зокрема опрацювати питання щодо встановлення доплат вчителям української мови та літератури, які працюють у навчальних закладах з навчанням мовами національних меншин[72].

Державний комітет України у справах національностей і релігій затвердив план «Пріоритетних заходів Держкомнацрелігій та національно–культурних товариств України з реалізації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, які заплановані на 2008 рік». Згідно з цим документом у квітні поточного року було заплановано провести три огляди–конкурси на знання української, білоруської та словацької мов, круглий стіл «Гагаузька мова в Україні», конференцію «Функціонування та перспективи розвитку молдавської мови в Україні», а також видання спеціального випуску газети угорською мовою «Карпаті ігаз со», присвяченого мовним питанням та проведення олімпіади знавців російської мови «Русичі».

Для вирішення комплексу питань, пов’язаних з нормативним, фінансовим та матеріально–технічним забезпеченням реалізації положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин Ради Європи, Держкомнацрелігій у березні 2008 року вніс пропозиції до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», який розробляється Міністерством закордонних справ України. Зокрема до переліку мов, що потребують спеціального захисту держави, Державний комітет України у справах національностей і релігій пропонує включити вірменську, ромську, караїмську та кримчацьку мови.

При Держкомнацрелігій України діє Рада представників громадських об’єднань національних меншин. Сьогодні Державний комітет України у справах національностей і релігій пропонує створити такі ради в кожній області з метою поглиблення співпраці органів державної влади та громадських об’єднань національних меншин.

[72] http://www.president.gov.ua.

Попри те, що Українська держава активно підтримує розвиток національних меншин, у цій сфері не вирішено ще багато проблем: зберігаються високі темпи мовної і культурної асиміляції переважної більшості національних спільнот у бік російських мовних і культурних зразків; недостатньо залучаються національні меншини (крім росіян) у процес прийняття життєво важливих для них рішень; відсутня система фахової підготовки службовців, які відповідають за здійснення державної етнонаціональної політики, а також ефективна координація заходів щодо реалізації державної етнонаціональної політики в системі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; непрозорість використання бюджетних коштів, що виділяються на реалізацію заходів державної етнонаціональної політики. Актуальною залишається необхідність визначення правових засад екстериторіальної самоорганізації етнічних спільнот, введення представницьких органів національних меншин у політико–правове поле, вироблення правових механізмів взаємодії між цими органами і органами державної влади та місцевого самоврядування.

Не менш актуальними залишаються і такі питання, як забезпечення національно–культурних товариств приміщеннями, забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів з викладанням мовами національних меншин підручниками та навчально–методичною літературою, розширення та збереження існуючої мережі таких навчальних закладів, поповнення фондів бібліотек літературою, що виходить рідними мовами етнічних спільнот. Попри те, що державою надається фінансова підтримка на забезпечення діяльності національно–культурних товариств, досить часто сам механізм виділення коштів є непрозорим. Тому нагальним завданням є пошук дієвих механізмів практичної реалізації положень законів, актів Президента та уряду України, міжнародних норм та стандартів у сфері забезпечення прав національних меншин, при прийнятті управлінських рішень з питань функціонування та фінансової підтримки діяльності громадських об’єднань, спрямованих на розвиток їх культурної та мовної самобутності. 5 квітня 2008 року на Першому Національному каналі стартував телепроект «Між нами», присвячений традиціям і ментальності національних меншин, які мешкають в Україні, але актуальними залишаються питання і щодо заснування на українському телебаченні та радіо спеціальних програм з роз`яснення законодавства у сфері захисту прав національних меншин, формування в українському суспільстві толерантності та міжнаціональної злагоди, історії розвитку культур національних меншин; надання підтримки національно–культурним товариствам у заснуванні

періодичних видань рідними мовами. Виходячи з вище окреслених проблем доцільно:

Верховній Раді України:

- провести парламентські слухання з питань дотримання прав національних меншин в Україні;
- розглянути Закон України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою»;

Кабінету Міністрів України:

- внести на розгляд Верховної Ради законопроекти: «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України», «Про внесення змін до Закону України «Про національні меншини в Україні» та «Про внесення змін до Закону України «Про об'єднання громадян»;

Міністерству юстиції України:

- забезпечити контроль за станом виконання положень національного і міжнародного законодавства у сфері захисту прав національних меншин;
- здійснювати контроль за станом виконання Комплексних заходів з реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин та розвитку культур національних меншин України на період до 2010 року;

Державному комітету телебачення і радіомовлення України:

- вжити заходів щодо збільшення обсягів ефірного часу обласних державних телерадіокомпаній, що висвітлюють етнокультурне життя національних меншин, зокрема у місцях їх компактного проживання;
- встановити жорсткіший контроль за дотриманням вимог законодавства при висвітленні засобами масової інформації проблем міжнаціональних відносин та забезпечення прав національних меншин.

4.6. Вплив соціального статусу громадян на формування ідентичності: регіональні особливості

Формування національної ідентичності є сьогодні одним з ключових чинників консолідації українського суспільства, необхідною умовою досягнення якісних внутрішньополітичних перетворень та зміцнення зовнішньополітичних позицій України.

Проблема становлення національної ідентичності та формування національної спільноти активно порушується вітчизняними вченими в дослідженнях з етнополітології та етнодержавознавства 1990–х – початку 2000–х років.

Науковий доробок українських дослідників І. Вільчинської, В. Євтуха, В. Іщука, А. Колодій, В. Кулика, В. Лісового, Т. Рудницької, Ю. Саєнка, В. Фадєєва, М. Шульги, Л. Шкляра та ін. присвячений аналізу трансформацій у системі соціальних ідентичностей українського суспільства, зокрема особливостям етнокультурних ідентичностей та становлення національної ідентичності, дослідженню перспектив творення в Україні національної спільноти.

Представники західних політологічних шкіл, зокрема Б. Гаврилишин, Е. Вілсон, М. Дичок, А. Мотиль, Н. Кравців, Б. Кравченко, Т. Кузьо, Н. Попсон, І. Прізел, Г. Сміт, Р. Шпорлюк зосереджують увагу на проблемах, що виникають у процесі націостановлення та державотворення в Україні після здобуття незалежності. Сьогодні з'являється багато нових праць, присвячених дослідженню становлення української національної ідентичності, що свідчить про збереження актуальності проблематики. Цікавими є останні дослідження львівських вчених, таких як Я. Грицак, Н.Черниш, В.Сусак, В.Середа, присвячені вивченню регіональних особливостей ідентичностей [73].

Особливо цікавими є фундаментальні дослідження, присвячені трансформації національної ідентичності в умовах глобалізації[74], соціологічні дослідження українських дослідних установ[75], в яких подано загальну характеристику політико–правових, соціально–культурних, етнонаціональних аспектів сучасного стану ідентичності громадян України, аналіз регіональної специфіки ідентичностей. Проте важливо враховувати і вплив соціального статусу громадян на формування ідентичності. А таких досліджень, на жаль, бракує.

Метою даного дослідження є аналіз регіональної специфіки ідентифікації громадян України **(культурної та мовної)** у взаємозв`язку з характеристиками їх **соціального статусу** (вік, освіта, матеріальний стан, соціальна приналежність), виявлення тих особливостей, що можуть сприяти більш ефективному процесу формування національної ідентичності, запропонувати шляхи реалізації цього завдання.

---

[73] *Львів–Донецьк:* соціальні ідентичності в сучасній Україні // Україна Модерна: Спец. випуск. – Київ–Львів. – 2007. – 360 с.

[74] *Трансформація* національної ідентичності: історіософські, культурологічні та соціально–психологічні аспекти // Фундаментальні орієнтири науки: Зб. ст. за мат. проектів гуманітарного та соціально–економічного напрямів ДФФД. – К: –Академперіодика. – 2005. – С. 24–53.

[75] *Українське* суспільство: Соц–й моніторинг Інституту соціології НАН України 1992–2006 рр.; *Спільна* ідентичність громадян України: особливості і проблеми становлення // Національна безпека і оборона. – 2006. – № 7.; *Формування* спільної ідентичності громадян України: перспективи і виклики // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 9.

Використовуються результати загальноукраїнського соціологічного опитування, яке було проведено соціологічною службою Центру Разумкова у 2007 році[76]. Масштабність опитування дозволяє проаналізувати регіональну специфіку ідентифікації громадян України залежно від їх соціального статусу. Аналізуючи питання віднесення до культурної традиції, слід зазначити, що загалом по Україні більшість (57,9 %) громадян відносять себе до української культурної традиції, майже кожний п`ятий (19,4 %) – до радянської, кожен десятий (10,1 %) – до російської, 6,4 % – до загальноєвропейської. Слід зазначити, що в усіх регіонах України відносна більшість громадян пов`язують себе з українською культурною традицією.

Досить виразною є **залежність культурної ідентичності громадян від їх матеріального становища.** Частка тих, хто відносить себе до української культурної традиції, зростає в цілому по Україні від половини (53,6 %) бідних до майже двох третин (64,3 %) тих, хто живе забезпечено (Додаток до підрозділу; табл. 1).

Стосовно тих, хто належить до російської культурної традиції, також спостерігається динаміка зростання приналежності до російської культурної традиції відповідно до підвищення рівня матеріального становища (щозабезпеченіше живуть люди, тим більше відносять себе до російської культурної традиції), причому найбільш виразно такий взаємозв`язок помітний у Центрі (зростання більш ніж вдвічі).

Зростання приналежності до радянської культурної традиції чітко корелюється з погіршенням матеріального становища громадян незалежно від регіону проживання.

Загальноєвропейська ідентифікація також зростає у міру поліпшення матеріального становища громадян.

Аналіз **впливу соціальної приналежності на віднесення до культурної традиції** (Додаток до підрозділу; табл. 2) свідчить, що в цілому в Україні найбільше громадян, які мають українську культурну самоідентифікацію, – серед учнів і студентів (62,4 %), а також робітників (61,7%). Натомість найбільша частка людей з радянською самоідентифікацією спостерігається серед пенсіонерів (30,7 %). Відносна більшість

---

[76] Соціологічне дослідження було проведене соціологічною службою Центру О. Разумкова з 31 травня по 18 червня 2007 року. Опитано 10 956 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України. Теоретична похибка вибірки – 1 %. Застосовується наступний розподіл території України за регіонами: Захід: Волинська, Закарпатська, Івано–Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Центр**: м.Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області; **Південь**: АР Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Схід**: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська. Харківська області.

респондентів, що віднесли себе до загальноєвропейської культурної традиції, – серед учнів і студентів (12,3 %) та керівників і власників (10,6 %).

Українська культурна ідентичність найбільш виразно виділяється серед службовців (85,7 %) та учнів і студентів (85,5 %) Західного регіону, радянська – серед пенсіонерів Півдня (41,0 %) і Сходу (39,6 %).

Російська ідентичність притаманна більшою мірою службовцям (14,5%). В регіональному розрізі до російської культурної традиції найбільше відносять себе службовці Півдня (26,0 %) і Сходу (22,3 %).

До загальноєвропейської культурної ідентичності відносять себе переважно керівники або власники з Південного (13,3 %) та Західного (11,4 %) регіонів та учні і студенти Півдня (16,5 %), Сходу (12,3 %) та Центру (12,7 %).

Спостерігається **залежність віднесення себе до тієї чи іншої культурної традиції від рівня освіченості громадян.** Якщо частка громадян, які мають українську чи російську самоідентифікацію, залежить, скоріше, від регіону проживання, ніж від рівня освіти (українська складає від 79,9 % на Заході до 40,9 % на Півдні, російська відповідно – від 0,9 % на Заході до 18,1 % на Сході та Півдні), то стосовно загальноєвропейської та радянської спостерігається значні коливання залежно від рівня освіти. Згідно опитуванням, по Україні налічується майже третина (29,9 %) респондентів з радянською культурною самоідентифікацією серед тих, хто має початкову освіту, причому динаміка зменшення кількості таких громадян з підвищенням рівня освіченості є спільною тенденцією для всіх регіонів України.

Кількість громадян, які відносять себе до загальноєвропейської культурної традиції зростає у міру підвищення рівня освіченості (від 2,9 % з початковою до 9,5 % з вищою освітою), причому найбільш виразна динаміка спостерігається у Східному та Центральному регіонах.

Якщо проаналізувати **приналежність до тієї чи іншої культурної традиції залежно від вікової групи,** то загалом у всіх регіонах спостерігається тенденція зростання з віком кількості тих, хто відносить себе до радянської культурної традиції. Якщо по Україні в цілому частка таких громадян складає 19,4 %, то серед людей, старших 60 років, їх налічується 30,8 %. Особливо виділяється Південь (43,2 %) і Схід (38,8 %).

Кількість тих, хто відносить себе до російської культурної традиції, в цілому по Україні складає 10,1 % і фактично не залежить від вікової групи. Водночас значні відмінності від загальноукраїнської ситуації спостерігаються лише на Півдні, де російська самоідентифікація значно зростає у молоді (20,5 %) на тлі зменшення радянської ідентифікації.

Серед тих, хто відносить себе до загальноєвропейської культурної традиції (в цілому українi – 6,4 %), більше молоді (9,1 %) та людей середнього віку (6,4 %). Найбільша динаміка зростання загальноєвропейської самоідентифікації залежно від віку спостерігається на Сході та Півдні.

Віднесення себе до української культурної традиції зростає від старших людей до молоді. Якщо загалом по Україні таких громадян понад половина (57,9 %), то серед молоді – майже дві третини (63,6 %). Ця тенденція є загальною і фактично не залежить від регіону проживання.

4.7. Вплив соціального статусу громадян України на їх мовну ідентичність

За вищезгаданим соціологічним опитуванням станом на червень 2007 року в цілому по Україні українську мову вважали рідною 51,3 % (у 2006 році – 52 %). Кількість тих, хто визнають рідною російську мову, зменшилася з 30,7 % у 2006 році до 25,7 % у 2007 році. Збільшилася кількість людей, які вважають рідними й українську, і російську мови – з 15,6 % до 21,5 %.

Проаналізувавши вплив **матеріального становища на сприйняття української мови як рідної** слід зазначити, що в цілому по Україні майже однакова кількість людей, які «живуть забезпечено», і тих, які «ледве зводять кінці з кінцями», визнають українську мову рідною (54,8 % і 54,0 % відповідно). Хоча зарегіонами ці показники відрізняються. Найбільший відсоток забезпечених людей, в яких українська мова є рідною, проживають на Заході (91,1 %) , а найменше 17,2 % – на Півдні України. Серед тих, хто «ледве зводить кінці з кінцями» і вважає українську мову рідною, найбільший відсоток також проживає на Заході (87,8 %), та в Центрі (74,2 %). На Півдні та Сході також найбільше тих, які вважають українську мову рідною, «ледве зводять кінці з кінцями» (37,1 % та 27,8 % відповідно).

Ставлення до мови залежить і від **соціальної приналежності громадян** (Додаток до підрозділу; табл. 3). На Заході України найбільше послуговуються українською мовою учні та студенти (93,4 %), непрацюючі (92,2 %), робітники (91,8 %), керівники або власники (90,1 %), спеціалісти (90 %). У Центрі найбільше тих, хто вважає українську мову рідною, серед непрацюючих (76,2 %), робітників (72,7 %), пенсіонерів (71,3 %).

У південній частині, де російськомовне населення представлене найбільше серед регіонів України, українську мову називають рідною 28,9 % усіх опитаних громадян. Серед них – робітники (39,6 %), непрацюючі

(33,3 %) та пенсіонери (30,5 %). Майже така сама картина зберігається і у Східному регіоні. Всього у регіоні 21,3 % вважають українську мову рідною. Серед них 26,0 % пенсіонерів, 21,6 % – керівники або власники, 20,4 % непрацюючих, 20,3 % робітників. І українську, і російську мови. Вважають рідною 32,2 % опитаних цього регіону.

Цікавою є ситуація серед учнів та студентів Заходу та Сходу України. Якщо на Заході рідною вважають українську 93,4 % респондентів, то на Сході – лише 9,7 %. Цей показник є найнижчим в цій категоріїу всіх регіонах України.

Якщо проаналізувати **залежність мовної ідентичності від рівня освіти**, то симптоматичним є те, що найвищий відсоток людей, які вважають рідною українську мову, серед тих, хто має неповну середню і початкову освіту. В цілому по Україні це 56,2 %. Серед тих, хто має вищу і неповну вищу освіту таких 47,3 %. У регіональному розрізі вимальовується така картина.

Найбільший відсоток тих, які вважають українську мову рідною, – в Західному регіоні України (91,1 %), далі йде Центральний регіон – 69,0 %. На Півдні та Сході ці показники складають 28,9 % та 21,2 % відповідно (Додаток до підрозділу; табл. 4.). На Заході відсоток респондентів з рідною українською мовою з віком зменшується.

На Сході найбільший відсоток людей, які вважають рідними і російську, і українську мови, 32,2 %. На Півдні цей показник становить 25,5 %, в Центрі та на Заході 19,5 % та 3,2 % відповідно. Слід зазначити, що лише на Заході більшість білінгвів – люди похилого віку, в решті регіонів і російською, і українською мовами говорить більшість молодих людей.

Проведений аналіз ситуації засвідчив комплексність та багатогранність проблеми формування ідентичності громадян України. Можна однозначно стверджувати, що при формуванні державної політики стосовно подолання наявних диспропорцій необхідно брати до уваги не тільки регіональні відмінності, а й відмінності, пов’язані із соціальними статусами громадян.

При цьому треба зважати на таке:

- Хоча більшість громадян в цілому по Україні мають українську культурну ідентичність та вважають своєю рідною мовою українську, інші типи ідентичностей мають виразну регіональну локалізацію.
- Українська культурна ідентичність найбільш виразно виділяється серед службовців та учнів і студентів Західного регіону, радянська – серед пенсіонерів Півдня і Сходу. Російська ідентичність притаманна більшою мірою службовцям Півдня і Сходу.

• На Півдні радянська ідентичність, притаманна громадянам старшого віку, поступово замінюється не українською, а російською та загальноєвропейською ідентичністю.

• Якщо частка громадян, які мають українську чи російську ідентичність залежить, скоріше, від регіону проживання, ніж від рівня освіти, то стосовно загальноєвропейської та радянської ідентифікації спостерігаються значні коливання залежно від рівня освіти: радянська переважає серед тих, хто має початкову освіту, частка загальноєвропейської зростає у міру підвищення рівня освіченості, причому найбільш виразна динаміка спостерігається у Східному та Центральному регіонах.

• На Сході та Півдні найбільший відсотокстановлять особи, які вважають рідними і російську, і українську мови. Лише на Заході більшість білінгвів – люди похилого віку, в решті регіонів і російською, і українською мовами говорять більшість молодих людей.

• Врахування специфіки ідентичності громадян відповідно до їх соціального статусу сприятиме ефективнішій реалізації державної політики формування спільної ідентичності громадян України.

Для подолання диспропорцій необхідно працювати безпосередньо з цільовими аудиторіями, а з цією метою вжити таких заходів.

1. Кабінету Міністрів України розробити і затвердити концепцію формування загальнонаціональної ідентичності громадян України; забезпечити дотримання державних стандартів, вирівнювання рівнів середньої заробітної плати по регіонах.

2. Міністерству освіти та науки України сприяти міжрегіональній міграції студентської молоді для отримання освіти, недопускати анклавізації вищої освіти через її наближення до місця проживання; України створити в усіх регіонах загальні та спеціалізовані курси з вивчення української мови для громадян середніх та старших вікових груп.

3. Міністерству культури і туризму України стимулювати внутрішню географічну мобільність громадян через розвиток туризму як засобу культурного взаємозбагачення громадян різних регіонів.

4. Міністерству праці та соціальної політики України розробити програму, спрямовану на розвиток та відповідне забезпечення внутрішньої трудової міграції.

5. Головному управлінню державної служби України забезпечити виконання державними службовцями норми законодавства щодо використання державної мови незалежно від регіону проживання, водночас стимулювати володіння і українською, і російською, і європейськими мовами.

Додаток до підрозділу

Таблиця 1

До якої культурної традиції Ви себе відносите?
(розподіл респондентів за матеріальним становищем, %)

Регіон	Культурна традиція, матеріальне становище	Ледве зводимо кінці з кінцями	Вистачає на харчування та на придбання необхідних недорогих речей	У цілому вистачає на життя	Живемо забезпечено	Усього
Захід	Загальноєвропейська	5,7	10,7	7,9	8,7	8,7
	Радянська	9,0	6,4	4,5	3,9	5,8
	Українська	79,6	77,3	82,1	83,1	79,8
	Російська	1,1	1,4	0,3	1,4	1,0
	Інша	2,2	0,7	1,6	1,0	1,3
	Важко відповісти	2,6	3,4	3,6	1,9	3,4
Центр	Загальноєвропейська	3,8	5,6	6,5	9,2	5,9
	Радянська	26,9	18,4	13,1	9,5	17,0
	Українська	64,1	68,0	71,8	71,4	69,1
	Російська	2,5	3,7	4,0	5,8	3,7
	Інша	0,2	0,6	0,9	0,7	0,6
	Важко відповісти	2,6	3,8	3,8	3,4	3,6

Закінчення табл 1

Регіон	Культурна традиція, матеріальне становище	Ледве зводимо кінці з кінцями	Вистачає на харчування та на придбання необхідних недорогих речей	У цілому вистачає на життя	Живемо забезпечено	Усього
Південь	Загальноєвропейська	4,2	7,6	11,7	11,1	8,2
	Радянська	36,3	26,0	19,8	16,2	26,5
	Українська	41,6	41,6	38,9	46,5	40,9
	Російська	14,2	16,8	22,6	22,2	18,1
	Інша	0,7	1,2	0,8	2,0	1,0
	Важко відповісти	1,1	6,7	6,2	2,0	5,5
Схід	Загальноєвропейська	2,0	3,1	6,2	11,9	4,7
	Радянська	35,9	28,5	23,0	11,9	26,3
	Українська	37,7	43,3	42,0	41,6	42,1
	Російська	17,2	17,9	18,2	23,2	18,0
	Інша	1,0	0,7	1,5	2,7	1,2
	Важко відповісти	6,1	6,5	9,1	8,6	7,8
Україна	Загальноєвропейська	3,7	6,0	7,3	10,1	6,4
	Радянська	28,9	20,6	16,0	9,4	19,4
	Українська	53,6	57,8	58,6	64,3	57,9
	Російська	9,3	9,9	10,9	10,8	10,1
	Інша	0,8	0,7	1,2	1,4	1,0
	Важко відповісти	3,7	5,0	6,1	3,9	5,2

Таблиця 2

До якої культурної традиції себе відносите?
(розподіл респондентів за соціальною приналежністю, %)

Регіон	До якої культурної традиції себе відносите	Керівник або власник	Спеціаліст	Робітник	Служ–бовець	Учень, студент	Пенсіонер	Не працюють	Інше	Всього
Захід	Загальноєвропейська	11,4	12,2	8,4	9,1	10,7	6,1	9,0	4,0	8,8
	Радянська	5,0	4,7	3,2	3,6	1,7	11,3	4,5	0,0	5,7
	Українська	75,7	78,9	82,0	85,5	84,3	76,3	80,5	86,0	79,8
	Російська	1,4	1,5	0,6	0,0	0,8	0,7	1,2	2,0	0,9
	Інша	2,1	1,2	1,1	0,0	0,8	1,1	1,8	2,0	1,2
	Важко відповісти	4,3	1,5	4,5	1,8	1,7	4,5	3,0	6,0	3,5
Центр	Загальноєвропейська	9,8	7,0	5,3	6,7	12,7	2,6	7,3	10,0	5,9
	Радянська	17,4	12,2	14,0	19,7	1,8	27,2	9,0	10,0	17,1
	Українська	62,6	69,3	74,3	66,3	78,8	63,5	75,2	76,3	69,1
	Російська	5,3	6,0	2,6	4,1	3,0	3,2	3,3	0,0	3,7
	Інша	0,4	0,8	0,6	0,5	1,8	0,7	0,5	0,0	0,7
	Важко відповісти	4,6	4,5	3,2	2,6	1,8	2,8	4,8	3,8	3,5

Закінчення табл. 2

Регіон	До якої культурної традиції себе відносите	Керівник або власник	Спеціаліст	Робітник	Служ–бовець	Учень, студент	Пенсіонер	Не працюють	Інше	Всього
Південь	Загальноєвропейська	13,3	11,0	7,3	7,1	16,5	3,5	10,3	2,8	8,1
	Радянська	22,2	22,9	19,3	25,2	8,8	41,0	20,5	13,9	26,5
	Українська	36,3	40,1	50,2	37,0	39,6	35,3	47,8	50,0	41,0
	Російська	20,7	18,5	15,3	26,0	26,4	15,9	16,5	16,7	18,1
	Інша	3,7	0,3	0,7	0,8	1,1	0,4	0,9	2,8	0,9
	Важко відповісти	4,4	7,2	7,2	3,9	7,7	3,9	4,0	13,9	5,5
Схід	Загальноєвропейська	9,5	6,2	4,0	3,9	12.3	2,2	4,5	7,9	4,7
	Радянська	16,3	22,4	25,5	19,4	4,6	39,6	19,5	30,3	26,3
	Українська	46,8	42,0	42,6	46,3	46,2	36,1	45,9	43,8	42,0
	Російська	17,9	20,3	17,5	22,3	16,9	17,2	18,7	9,0	18,1
	Інша	2,8	1,3	0,8	7,1	1,5	0,7	2,1	0,0	1,2
	Важко відповісти	6,8	7,8	9,6	0,0	18,4	4,2	10,0	9,0	7,7
Україна	Загальноєвропейська	10,6	8,4	5,7	6,0	12,8	3,2	7,4	7,0	6,4
	Радянська	15,6	15,7	16,6	18,0	3,8	30,7	12,8	16,0	19,4
	Українська	55,7	58,0	61,7	56,1	62,4	52,3	63,5	63,3	57,9
	Російська	11,3	11,6	9,0	14,5	11,0	9,4	9,4	5,5	10,1
	Інша	1,9	0,9	0,8	0,7	1,6	0,7	1,4	0,8	1,0
	Важко відповісти	4,9	5,4	6,2	4,6	8,4	3,7	5,5	7,4	5,2

Таблиця 3

Яка мова для Вас є рідною?
(розподіл респондентів за соціальною приналежністю, %)

Регіон	Яку мову вважаєте рідною	Керівник або власник	Спеціаліст	Робітник	Служ–бовець	Учень, студент	Пенсіонер	Не працюють	Інше	Всього
Захід	Російська	4,3	3,3	2,4	3,7	2,5	3,5	3,3	6,0	3,2
	Українська	90,1	91,0	91,8	89,0	93,4	89,8	92,2	90,0	91,1
	І російська, і українська	2,8	3,0	3,7	4,6	1,7	3,5	3,0	2,0	3,2
	Інша	1,4	2,1	1,5	1,8	2,5	2,2	1,2	2,0	1,8
	Важко відповісти	1,4	0,6	0,6	0,9	0,0	1,0	0,3	0,0	0,6
Центр	Російська	17,4	12,1	8,6	9,8	7,3	10,9	8,0	9,9	10,7
	Українська	53,6	65,3	72,7	66,8	69,5	71,3	76,2	63,0	69,0
	І російська, і українська	27,5	21,9	18,1	20,2	22,6	17,2	15,0	27,2	19,4
	Інша	0,8	0,2	0,3	1,0	0,0	0,3	0,5	0,0	0,4
	Важко відповісти	0,8	0,5	0,4	2,1	0,6	0,4	0,3	0,0	0,6
Південь	Російська	52,2	39,0	41,1	53,5	43,3	46,2	39,1	37,8	43,8
	Українська	16,9	24,3	39,6	19,7	18,9	30,5	33,3	45,9	28,9
	І російська, і українська	27,2	35,3	17,8	24,4	36,7	22,2	24,4	13,5	25,4
	Інша	2,9	1,0	1,1	1,6	1,1	1,1	2,2	2,7	1,5
	Важко відповісти	0,7	0,3	0,4	0,8	0,0	0,0	0,8	0,0	0,4

Закінчення табл.3

Регіон	Яку мову вважаєте рідною	Керівник або власник	Спеціаліст	Робітник	Служ–бовець	Учень, студент	Пенсіонер	Не працюють	Інше	Всього
Схід	Російська	38,8	41,8	49,6	40,9	55,6	44,3	46,7	49,4	45,2
	Українська	21,6	18,5	20,3	18,9	9,7	26,0	20,4	30,3	21,3
	І російська, і українська	36,0	39,2	28,9	38,8	32,1	28,8	31,8	19,1	32,2
	Інша	2,0	0,0	0,8	0,4	2,0	0,5	0,8	0,0	0,7
	Важко відповісти	1,6	0,6	0,4	1,1	0,5	0,5	0,3	1,1	0,6
Україна	Російська	27,8	29,3	25,6	29,1	28,5	26,1	23,1	27,0	25,7
	Українська	43,6	49,2	54,1	42,9	46,0	53,1	57,2	55,1	51,3
	І російська, і українська	25,9	25,8	19,1	26,0	23,8	19,5	18,3	17,2	21,5
	Інша	1,6	0,6	0,8	0,8	1,4	0,8	1,0	0,4	0,9
	Важко відповісти	1,2	0,5	0,5	1,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5

Таблиця 4

Яка мова для Вас є рідною (розподіл респондентів за рівнем освіти, %)

Регіон	Яка мова є рідною	Неповна середня і початкова	Середня	Середня спеціальна	Вища і неповна вища	Всього
Захід	Російська	2,0	3,6	3,0	3,8	3,3
	Українська	89,6	91,7	92,3	89,8	91,1
	І російська, і українська	4,0	2,3	3,0	4,0	3,2
	Інша	4,0	1,7	0,9	1,7	1,8
	Важко відповісти	0,4	0,6	0,8	0,7	0,7

Закінчення табл.4

Регіон	Яка мова є рідною	Неповна середня і початкова	Середня	Середня спеціальна	Вища і неповна вища	Всього
Центр	Російська	7,2	8,3	9,9	15,6	10,7
	Українська	76,4	73,3	69,2	61,5	69,0
	І російська, і українська	16,2	17,3	20,0	22,4	19,5
	Інша	90,2	0,5	0,3	0,1	0,3
	Важко відповісти	0,0	0,6	0,5	0,5	0,4
Південь	Російська	45,9	37,4	46,5	46,3	43,7
	Українська	31,4	39,1	25,8	21,0	28,9
	І російська, і українська	19,6	21,8	26,6	30,6	25,5
	Інша	3,1	1,5	0,8	1,7	1,6
	Важко відповісти	0,0	0,2	0,4	0,4	0,3
Схід	Російська	39,4	44,9	47,6	45,1	45,2
	Українська	27,8	23,3	20,4	16,0	21,3
	І російська, і українська	31,9	29,6	31,1	37,5	32,2
	Інша	0,9	1,0	0,4	0,8	0,7
	Важко відповісти	0,0	1,2	0,4	0,6	0,7
Україна	Російська	22,5	24,4	27,3	26,9	25,7
	Українська	56,2	54,3	50,1	47,3	51,4
	І російська, і українська	19,7	19,6	21,6	24,5	21,5
	Інша	1,5	1,1	0,5	0,9	0,9
	Важко відповісти	0,1	0,7	0,6	0,5	0,5

4.8. Зарубіжний досвід залучення позабюджетних коштів на розвиток культури

В Україні модель державної підтримки культурної сфери передбачає пряме фінансування організацій та закладів культури державної або комунальної власності. Поза сферою державного фінансового забезпечення залишаються недержавні (громадський та комерційний) сектори культури, які є невід'ємною складовою культурного простору країни. Модель фінансування культурної сфери, що склалася ще за радянських часів, продукує ретроградні практики підтримки культури: недержавний сектор культури майже повністю позбавлений бюджетних асигнувань, а державний – позабюджетних джерел фінансування. Таким чином, вітчизняний культурний сектор продовжує демонструвати непристосованість до функціонування в ринкових умовах.

Натомість у європейських країнах питання фінансування культури набуло особливої ваги, спонукаючи до постійних пошуків додаткових джерел фінансового забезпечення культурного розвитку. Європейці не поділяють культуру на «державну» чи «приватну», і розглядають її як могутній інструмент впливу на політичний, економічний та соціальний розвиток країн Європейського Союзу. Внаслідок застосування нових підходів до фінансування сфери культури остання нині репрезентує важливу складову економічного потенціалу ЄС. **Соціально–економічна частка культурного сектору** у 2003 р. Становила 654 млрд євро річного обороту. Її внесок до річного ВВП ЄС склав 2,6 %, у зростання європейської економіки протягом 1999–2003 рр. – 19,7 %[77].

Євроінтеграційний курс України та необхідність формування ефективної моделі розвитку вітчизняної культури актуалізує потребу в розгляді та аналізі зарубіжного досвіду використання альтернативних джерел та нових моделей фінансування культури.

У країнах Європейського Союзу існує розгалужена система залучення позабюджетних джерел фінансування культурної сфери. Скорочення бюджетних видатків на культуру та запровадження механізмів залучення позабюджетних коштів на розвиток культури стало характерною тенденцією останніх десятиліть у більшості європейських країн. Зокрема у Великобританії державні витрати на культуру почали скорочуватися ще у 1979 р. з приходом Маргарет Тетчер; у Польщі бюджетне фінансування культури різко скоротилося в 1989 р.; в Австрії ця тенденція набула свого поширення з 2002 р.

[77] *Study* of the Economy of Culture in Europe // http: //ec.europa.eu

За умов ринкової економіки сфера культури не може розраховувати лише на державне фінансування. Аналіз тенденцій розвитку менеджменту культури доводить, що в країнах ЄС і США держава дотримується стратегії підтримки культури, що спрямована насамперед на створення сприятливих умов для залучення позабюджетних коштів.

У європейських країнах поширені такі моделі стимулювання позабюджетного фінансування культури:

- налагодження зв’язків між організаціями культури та бізнесу (фандрейзинг);
- встановлення «специфічних» податків (парафіскальні джерела).

Фандрейзинг – створення на законодавчому рівні стимулів для заохочення комерційних організацій інвестувати кошти в культуру. Практика фандрейзингу є процесом формування сприятливих умов залучення позабюджетних коштів для реалізації мистецьких проектів і/або підтримки діяльності організацій культури.

Як механізм фінансування культури фандрейзинг передбачає розвиток зв’язків організацій культури та бізнесу, вироблення різних форм та можливостей їх взаємовигідної співпраці, а також формування громадської думки на користь підтримки культури. Інвестування ресурсів у культурні проекти стало одним з інструментів маркетингу комерційних організацій. Основними мотивами, що спонукають представників бізнесу спрямовувати кошти на культурний розвиток, є:

- рекламні можливості (промоція бренду чи продукції компанії) в рамках культурного проекту;
- створення позитивного іміджу компанії, демонстрація політики соціальної відповідальності;
- доступ до цільової аудиторії в рамках проведення мистецького заходу з метою промоції власної продукції/послуг.

Практика фандрейзингу вперше була застосована у США через обмеженість фінансової підтримки культурної сфери з боку держави. Зокрема державні кошти в бюджеті американських організацій культури становлять лише 9 %. Натомість держава створює в країні необхідні умови для розвитку культури через комплексну систему пільг та заохочень для потенційних донорів та спонсорів.

Упровадження механізмів фандрейзингу надало можливість урядам країн (Франція, Австрія, РФ), які до цього орієнтувалися на 100 % державну підтримку культури, значно скоротити бюджетні видатки на культуру та адаптувати організації культури до роботи в ринкових умовах.

Унаслідок проведення фандрейзингових реформ в Австрії сформувалися усталені практики співпраці організацій культури з бізнесом. Зокрема 73 % австрійських організацій культури розробляють власні культурні проекти з урахуванням комерційних інтересів партнерів–донорів[78].

У США, Франції, Великобританії та Німеччині створюються незалежні організації, які здійснюють посередництво між державою, культурою та бізнесом. Серед них: Initiativen Wirtschaft fur Kunst, Kulturkontakt в Австрії; Art and Business у Великобританії; Admical у Франції. Значною мірою ці організації сприяли формуванню нового світогляду щодо ролі культури у суспільному житті, а також нової моделі фінансування культури у європейських країнах. У 1983 р. Art and Business визначила такіаргументи для взаємодії в трикутнику «культура – уряд – бізнес»:

- **для культури** – «ми активізуємо підтримку з комерційного сектора, що доповнить державне фінансування»;
- **для держави** – «ми залучимо позабюджетні кошти, якщо держава здійснить зустрічне фінансування культурного проекту (програми)»;
- **для бізнесу** – «ми сприятимемо вашим комерційним інтересам, якщо ви вкладете кошти в культуру».

В європейських країнах держава фінансує не тільки державний, а й недержавний (громадський та приватний) сектор культури. Розподіл бюджетних асигнувань здійснюється переважно на конкурсній основі під патронатом недержавних інституцій (фонди, творчі асоціації, громадські інститути культури). Культурні та мистецькі проекти отримують державні гранти в конкурентному змаганні. При цьому держава здійснює суворий контроль за якістю реалізації проекту (програми) та цільовим використанням коштів. Наприклад, у Великобританії фінансування культури здійснюється через Раду з культури (Arts Council), яка є самостійною, незалежною організацією (третину складають діячі мистецтва).

За винятком постійного фінансування діяльності невеликої кількості національних закладів культури, передусім у сфері професійного мистецтва, розподіл бюджетних коштів здійснюється за такими критеріями:

- культурні програми визнані незалежними організаціями з позицій культурно–мистецької цінності, соціальної значущості та економічної рентабельності;
- здійснено експертну оцінку; застосовується суміжне фінансування (державні кошти виділяються за наявності партнерів–представ-

[78] *Модели* и практики спонсорства и фандрейзинга в Австрии // http://model21.org.ua.

ників бізнесу) – суміжне фінансування вважається запорукою успішності та комерційної рентабельності проекту.

У США модель фінансування відповідних проектів реалізується у співвідношенні 1:3: одна частка – державні кошти, три частки – кошти з комерційного сектору. Аналогічне співвідношення фінансування культурних програм існує у Великобританії, проте, наприклад, у Франції передбачена значно більша участь держави у системі зустрічного фінансування – 5:1[79].

Однією з найпоширеніших форм підтримки культурних організацій у європейських країнах є благодійництво. **Благодійництво** – надання матеріальної, фінансової, організаційної та іншої допомоги від фізичних та юридичних осіб. Специфічними формами благодійництва в культурі є меценатство (некомерційна підтримка організацій культури, мистецьких проектів і водночас механізм поліпшення іміджу компанії) та спонсорство (підтримка культури з метою досягнення організацією–донором певних бізнес–цілей).

Стимулювання розвитку благодійництва (спонсорства і меценатства) здійснюється державою за допомогою таких механізмів.

1. *Податкові пільги* – держава розробляє систему податкових пільг, яка заохочує надходження від комерційного сектору на розвиток культури.

У Бельгії та Великобританії передбачене стимулювання спонсорства у спосіб вилучення суми, витраченої на рекламу та маркетингові операції, з обсягів, що оподатковуються. В Австрії та Франції спонсорство трактується як маркетингові витрати компанії на рекламу і взагалі не оподатковуються.

Система податкових пільг суттєво різнитьсяу різних країнах. Розміри внесків комерційних організацій на потреби культури, що не оподатковуються, вимірюються у процентному відношенні до їх сукупного річного прибутку. За експертними оцінками, цей показник у Франції складає 0,2–0,3 %, Португалії – 0,2 %, Австрії – 10 %, Нідерландах – 6 %, Бельгії – меньше 5 %.

2. *«Відсоткова філантропія»*[80] (меценатство) – інноваційна правова норма країн, що приєдналися до ЄС у 2004 р. та 2007 р. Суть її полягає в можливості переадресувати певний відсоток сплаченого податку на суспільні/культурні потреби. Була запроваджена Угорщиною в 1996 р. Зго-

---

[79] *Абанкина И., Абанкина Т., Осовецкая Н.* Финансирование культуры в европейских странах: обзор подходов и методов // http://www.strana–oz.ru.

[80] *Відсоткова* філантропія: Аналіт. записка // www.philanthropy.org.ua.

дом до ініціативи приєдналися Словаччина, Польща, Литва і Румунія. На шляху до законодавчого закріплення ця норма знаходиться у Чехії.

«Відсоткова філантропія» у сфері культури є не стільки джерелом позабюджетного фінансування культури, скільки ефективним механізмом залучення широких верств суспільства до підтримки її розвитку та формування громадської відповідальності за культуру.

3. *Створення іміджу престижності* – політика популяризації соціальної відповідальності за культуру, позиціювання державою благодійництва як методу формування позитивного іміджу компанії.

У США економічні стимули (пільгове оподаткування) сприяють залученню лише 10 % спонсорських коштів. Основним стимулюючим механізмом залучення благодійних коштів на розвиток культури є формування іміджу престижності статусу «мецената» у сфері культури.

У Франції одним з таких стимулюючих механізмів є щорічна спонсорська премія «Les Oscars», заснована у 1980 році незалежною організацією Admical. Премія має національний статус, а її основною ідеєю є заохочення розвитку благодійництва у сфері культури.

Комерційний сектор в європейських країнах виявляє дедалі більшу зацікавленість у підтримці культурних проектів. Унаслідок публічності та соціальної значущості сфера культури містить потужні можливості формування та просування позитивного іміджу представників бізнесу, позитивно впливає на репутацію комерційних організацій. Представники бізнесу дедалі більше надають перевагу цьому напряму промоції перед традиційною рекламою.

4. *Взаємовигідне співробітництво* залишається одним з основних принципів налагодження зв'язків між культурою та бізнесом. У Франції значного поширення набуло «корпоративне меценатство» – механізм поліпшення іміджу компанії у спосіб некомерційної підтримки в культурній сфері. Проте ця форма підтримки передбачає надання донорам певних привілеїв та послуг під час реалізації культурних програм.

У Російській Федерації та деяких країнах Європи поширеною формою подібного взаємовигідного співробітництва є надання меценатам безкоштовних квитків або запрошень на мистецькі заходи, можливість використання приміщення для корпоративних цілей компанії–донора тощо.

Деякі країни використовується механізм **бюджетного субсидіювання з парафіскальних джерел** сфер культурного розвитку, що перебувають під патронатом держави або ж є пріоритетом державної політики. Бюджетне субсидіювання здійснюється шляхом встановлення спеціальних видів

податків на певні види продукції (послуг) з метою цільового спрямування цих надходжень на розвиток певних сфер культури.

Так, механізм залучення коштів на розвиток культури з парафіскальних джерел в Австрії отримав назву «культуршилінг» – надбавка до ліцензованої плати за радіо– і телетрансляцію, що в подальшому спрямовується державою на фінансування дотаційних галузей культури та покриває 25 % видатків держави на культуру.

У Франції та інших країнах Європи існує розвинений механізм фінансування культури з парафіскальних джерел через запровадження розгалуженої системи специфічних податків:

- податок від торгівлі книжками спрямовується на підтримку літературної діяльності;
- податок з прибутку нових телевізійних каналів, у тому числі кабельного й супутникового телебачення, спрямовується на підтримку виробництва кіно –, аудіо –, відеопродукції;
- податок від театрально–концертної діяльності спрямовується на розвиток театрального мистецтва.

Значним додатковим ресурсом фінансування культури у Великобританії є надходження від Національної лотереї. На так звані «good causes» – соціально важливі проекти – витрачається 27 % надходжень, з них на сферу культури – 16,6 %; на реконструкцію культурних об’єктів – 40 %, на підтримку діяльності організацій культури – 60 % .

Отже, європейські країни, зберігаючи бюджетне фінансування організацій культури різних форм власності (державних та приватних), сформували нові підходи до залучення додаткових коштів з комерційного сектору. У розвинених країнах питання фінансування культури набуло особливої ваги, спонукаючи до постійних пошуків альтернативних джерел фінансового забезпечення культурного розвитку.

Застосовуючи нові підходи до фінансування сфери культури, країнам–членам ЄС вдалося перетворити культурний сектор і культурні індустрії на прибутковий сегмент національних економік. На сьогодні в країнах ЄС у сфері культури (наданні культурних послуг) зайнято близько 7 млн осіб. Це понад 5 % загальної кількості в цілому зайнятих в економіці Європейського Союзу (2001 р.). Частка цього сегменту економіки ЄС у загальному обсязі ВВП у 2003 році склала 2,6 % (Нідерландів – 3,2 %, Швеції – 9 %)[81].

Порівняння вітчизняної та зарубіжної систем фінансування сфери культури дає підстави для висновку, що в Україні слабко розвинені

[81] *Study* of the Economy of Culture in Europe // http://ec.europa.eu

механізми залучення позабюджетних коштів на розвиток культури, а бюджетна підтримка орієнтована переважно на державні та комунальні заклади культури. Водночас існує необхідність підтримки діяльності культурних організацій різних форм власності (громадських, приватних) та адаптації бюджетних установ до роботи у ринкових умовах.

Серед першочергових рекомендацій, що містяться в експертному висновку Ради Європи «Культурна політика України – оцінка міжнародних експертів»[82], наголошується на необхідності встановлення партнерства та кооперації між культурою, бізнесом та органами державної влади, що дозволить залучити ширші можливості та ресурси для розвитку кожного сектору.

Зарубіжний досвід залучення позабюджетних коштів на розвиток культури може бути корисним для нашої держави. Наразі гострою є проблема залучення альтернативних і додаткових джерел фінансової підтримки культурної сфери. З метою залучення коштів на розвиток культури в рамках благодійної допомоги, коштів меценатів та спонсорів необхідно розробити сприятливе законодавче поле.

В Україні необхідно розробити й ухвалити Законопроект «Про меценатство», який би сприяв розвитку не лише корпоративного, а й приватного меценатства, розглянути можливість запровадження механізму «відсоткової філантропії» (меценатства).

Законодавство про культуру має передбачати функціонування механізмів позабюджетного фінансування сфери культури та фінансової підтримки не лише «базової мережі закладів культури», а й неприбуткових організацій культури – тих, що не ставлять отримання прибутку за основну мету своєї діяльності. У роботі над проектом основного закону про культуру необхідно передбачати програмний підхід до фінансування сфери культури та механізми залучення позабюджетних коштів на її розвиток[83].

Актуальним для України є розробка ефективного та прозорого механізму розподілу **бюджетних коштів** на конкурсній основі, який би стимулював конкуренцію на ринку культурних послуг, програм і проектів.

Державний протекціонізм щодо культури може здійснюватися у спосіб застосування парафіскальних джерел. Наприклад, доцільно розглянути можливість спрямування певного відсотка від прокату зарубіжної кінопродукції на розвиток національного кінематографа.

---

[82] *Культурна* політика України – оцінка міжнародних експертів // http://www.mincult.gov.ua.

[83] Варто зазначити, що в Україні базовими залишаються «Основи законодавства України про культуру», прийняті ще у 1992 р., які не передбачають функціонування культурного сектору в ринкових умовах.

Розділ 5.
ВХОДЖЕННЯ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ГУМАНІТАРНИЙ ПРОСТІР

Президент України В. А. Ющенко зазначив: «Наша середньострокова мета – прогрес курсу європейської і євроатлантичної інтеграції як показник і результат реальних змін в країні»[1]. Тому реалізація євроінтеграційної стратегії Українською державою вимагає проведення комплексної програми реформ у контексті власних національних інтересів. Серйозних трансформацій потребують усі без винятку сфери суспільного життя. Особлива увага повинна приділятися зрушенням в інтеграції у загальноєвропейський гуманітарний простір, зважаючи на його значимість для розвою українського громадянства і соціуму.

Гуманітарний простір – це духовно–інтелектуальний вимір людського буття, де відбувається формування ціннісних орієнтацій, світоглядних принципів, моральних переконань, поведінкових правил, ідеалів особистості, де індивід, власне, і набуває своїх людських якостей, стає активним свідомим громадянином своєї країни. Звідси й окреслюється превалююча значимість гуманітарної сфери у розвитку суспільства загалом і, зокрема, для економічного та соціального поступу.

Гуманітарний простір є складною системою, конституюючими системними елементами якої, насамперед, є освіта, наука, релігія, культура, інформаційний простір.

Від стану розвиненості освіти, науки залежить рівень інновацій, новітніх технологій, а, відтак, конкурентоспроможність, життєвість та добробут нації. Адже саме якісна освіта формує комплекс знань, який транслюється у високу науку, технології, котрі, у свою чергу, збагачують освітній процес і надають йому нової якості.

---

[1] *Послання* Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України 2008 рік // Офіційний вісник Президента України / Спеціальний випуск. – 2008. – № 15. – С. 6.

В епоху постмодерну релігія сприяє духовному зростанню особистості шляхом встановлення зв'язку зі світом сакрального. А розбудова державно–церковних відносин на партнерських засадах є чинником не лише духовно–інтелектуального поступу українського суспільства, а й дієвим механізмом міжнародних відносин та реалізації проектів інтеграції України у європейські та світові структури

Від змістовного наповнення інформаційних потоків, що стали вагомими чинниками спільного поступу, багато в чому залежить «обличчя» нинішнього і майбутнього українських поколінь.

Дослідники означених проблем розмірковують над шляхами та засобами втілення в життя інтелектуального й духовного потенціалів Українського народу, перспективами входження в європейський гуманітарний простір. Від успішної реалізації цих перспектив у контексті формування європейського гуманітарного простору певною мірою залежатиме позитивна відповідь на питання про те, чи готова наша Держава до входження в європейські економічні й безпекові структури, зокрема, ЄС і НАТО.

5.1. Світовий досвід автономізації університетів: висновки для України

Університетська автономія є однією з важливих історичних підвалин демократії в Європі. Плюралізм і життєздатність європейської системи освіти значною мірою завдячують тому, що однією з її фундуючих складових є автономні університети.

Реформа вітчизняної науки та освіти має відповідати сучасним потребам розвитку суспільства. А саме – забезпечувати модернізацію національної системи освіти, підвищуючи якість і конкурентоспроможність вітчизняних освітніх послуг на європейському ринку[2]. Це, у свою чергу вимагає проведення стратегічно вивірених змін вищої освіти України зі збереженням нашої національної культури[3].

Однією з першочергових проблем реформування вітчизняного освітнього простору є проблема інституціоналізації університету і ширше – всієї вузівської системи з використанням її самоорганізаційних адаптаційних механізмів до мінливих умов зовнішнього середовища:

---

[2] *Trends V:* Universities sharing the European Education Area // http://www.startaid.com/review/4680054/Trends_V_universities_shaping_the_european_higher_education_area–pdf

[3] *Вакарчук І.* Структурні варіанти стандартів вищої освіти в контексті Болонського процесу / Моделі гармонізації національних і міжнародних стандартів освіти у контексті Болонського процесу. – Львів: Літопис, 2004. – С. 22–32.

соціальних, економічних, політичних, глобальних. Інституціоналізація розуміється як розвиток емерджентних властивостей, які виникли у процесі трансформації суспільства й освітньої сфери, з одночасним збереженням вже наявних досягнень[4].

Як свідчить практика багатьох європейських країн, однією з умов підвищення якості вищої освіти є посилення відповідальності вищих навчальних закладів за результати діяльності шляхом розширення демократичних засад їх функціонування та поглиблення університетської автономії[5]. На сьогоднішній день окремі питання автономії вітчизняних університетів, а також їхні академічні свободи регламентує Закон України «Про вищу освіту»[6]. Але досі не вирішені проблеми розширення прав вищих навчальних закладів щодо розподілу фінансових ресурсів, прозорості та доступності для громадсько–державного контролю всієї їх академічної та фінансової діяльності[7].

Університетська автономія сприятиме:

• реалізації курсу України на європейську інтеграцію;

• підвищенню якості підготовки фахівців, їх конкурентоспроможності та відповідальності перед суспільством;

• підвищенню стандартів інтелектуальної творчості;

• реальному зв'язку академічної та вузівської науки.

Указом Президента України В. А. Ющенка «Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні» № 244/2008 від 20 березня 2008 року Кабінету Міністрів України було доручено сприяти розширенню автономії університетів[8]. Це питання належить до важливих пріоритетів діяльності Міністерства освіти і науки як необхідна передумова інтеграції української освіти в європейський освітній простір.

У міжнародній практиці автономія університету ґрунтується на принципі дотримання академічних свобод. Академічні свободи – це самостійність суб'єктів навчального процесу в максимально припустимих межах, вияв паритетності у стосунках викладачів і студентів, максималь-

---

[4] Доповідь Міністра освіти і науки на підсумковій колегії Міністерства освіти і науки України «Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи» (21 березня 2008 року, м. Київ) // http://www.mon.gov.ua/main.php?query=newstmp/2008/21_03

[5] *Вульфсон Б. Л.* Стратегия развития образования на Западе на пороге XXI века. – М.: Изд–во УРАО, 1999. – С. 181–202.

[6] Освіта в Україні. Нормативна база . – 2–ге вид. – К.: КНТ, 2006. – С. 40–93.

[7] Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи: Доповідь Міністра освіти і науки на підсумковій колегії Міністерства освіти і науки України від 21 березня 2008 року, м. Київ // http://www.mon.gov.ua/main.php?query=newstmp/2008/21_03

[8] Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні: Указ Президента України № 244/2008 від 20 березня 2008 року // http://www.president.gov.ua/documents/7618.html

но демократична процедура навчання, право студента обирати викладача і навчальні курси поза певним обсягом обов'язкових, а також, право кафедри і викладача формувати зміст навчальної дисципліни, право викладачів обирати керівників факультету, вузу, а також самостійність вищих навчальних закладів в організації навчального процесу тощо. Рівень і характер академічних свобод є показником, що характеризує реформи у вищій освіті будь–якої країни.

Для європейських університетів автономія – це підсумок еволюційного розвитку громадянського суспільства, де традиційно більш значущою є роль участі в їх керівництві регіональних органів влади і місцевого самоврядування, рад попечителів, в яких існують посади президента і канцлера, наділені серйозними повноваженнями щодо прийняття рішень у сфері внутрішньовузівського управління. Розвиток європейського університету як незалежної від держави корпорації з виробництва освітніх, наукових і консультаційних послуг супроводжується лібералізацією стосунків між державою та ВНЗ в управлінській сфері за одночасного посилення суспільного контролю за ефективністю фінансової діяльності ВНЗ і якістю освіти.

В аналітичних оглядах вищої освіти простежується тенденція розглядати Болонський процес у контексті економічної конкуренції ЄС та США.

Метою даного аналітичного дослідження є порівняльний аналіз механізмів забезпечення автономії університетів у системах вищої освіти європейських країн. Основою аналізу є дослідження ефективності двох моделей вищої освіти – «атлантичної» та «континентальної».

Типовим прикладом *атлантичної моделі* університетської освіти є модель освіти Великобританії, що пройшла у ХХ ст. такі стадії розвитку:

1. Розширення і диференціація університетського сектору (кінець ХІХ – початок ХХ ст.), поява другого покоління британських університетів, обумовлена індустріалізацією.

2. Розширення системи вищої освіти (60–ті роки ХХ ст.), пов'язане з демографічним сплеском і потребами післявоєнної економіки.

3. Наслідком двох зазначених тенденцій стала переорієнтація елітарної британської освітньої системи на поточну, масову підготовку спеціалістів.

4. Становлення бінарної системи вищої освіти: розмежування сектору автономних університетів «старого зразка» і сектору спеціалізованих інститутів вищої освіти (коледжів), орієнтованих виключно на держзамовлення.

5. Наслідком політики освітньої експансії стало ускладнення системи вищої освіти, виникнення нових складностей управління і контролю, і, зрештою, ліквідація бінарності, уніфікація, зрівняння статусу спеціалізованих коледжів і університетів (90–ті роки).

6. Розвиток конкуренції «старих» і «нових» вузів. Плюралізація стратегій поведінки навчальних закладів на ринку освітніх послуг. Посилення тенденцій інтернаціоналізації освіти. Як наслідок – нове ускладнення системи управління вищою освітою.

Отже, розвиток системи вищої освіти Великобританії постає ланцюгом освітніх експансій і наступних спроб системи «редукувати комплексність» (Н. Луман), спростити, зробити прозорішим власне функціонування. Проте редукція комплексності в одній сфері (наприклад, присвоєння коледжам університетського статусу і спрощення моделі управління) породжує ескалацію напруження в іншій (зниження якості викладання внаслідок його «масовізації», необхідність нових форм контролю). Це загальна тенденція, притаманна всім країнам атлантичної моделі.

Атлантичну модель управління вузами відрізняє делегування функцій центрального міністерства спеціалізованим агентствам–посередникам. Делегування функцій – це ще й передання повноважень «політиків» «менеджерам», засіб деполітизації системи управління освітою в рамках новітньої ідеології менеджеріальної революції. Так, у Великобританії функції загального керівництва, координації і стратегічного планування діяльності системи вищої освіти покладено на Департамент освіти і професійного навчання[9].

Наступною ланкою є регіональні органи управління. Окрім регіональних рад з фінансування вищої освіти до спеціалізованих агентств належить Агентство із забезпечення якості, відповідальна за оцінювання і сертифікацію курсів, Агентство зі статистики вищої школи і Аналітичний інститут вищої школи. Функції контролю делеговані Королівській інспекції. Окрім безпосередніх функцій вивчення, координації і оцінки діяльності вузів, спеціалізовані агентства виконують стратегічні завдання Департаменту освіти, зокрема реалізують політику зближення двох сегментів системи вищої освіти: університетського і неуніверситетського.

Кількість агентств–посередників та їх вплив постійно зростають. У Великобританії організації–посередники є основними промоутерами політики центральної влади у взаємодії з університетами, самі вузи в цьому діалозі представлені колегіальними радами. Найбільша з

[9] http://www.dfes.gov.uk

них – «Університети Великобританії», яка об'єднує представників 121 університету.

Посилення впливу агентств–посередників призводить до скорочення автономії університетів. До недавнього часу британські університети мали повний спектр автономій: право володіння і розпорядження будівлями і обладнанням, самостійного планування і використання бюджету, найму та звільнення персоналу, встановлення заробітної плати співробітників[10].

Реформи, що мали на меті усунення бінарної системи та чергову редукцію комплексності, призвели до посилення контролю: більш жорсткої звітності щодо витратної частини бюджету університетів, підвищеної уваги до регулювання чисельності студентів і розподілу їх за напрямами підготовки, формування змісту навчання, напрямів наукових досліджень[11]. Безпосередній контроль над діяльністю університетів почав здійснюватися Королівською інспекцією (до цього часу ця організація контролем університетів не займалася).

Через 20 років останньої модернізації системи вищої освіти Великобританії з'ясувалося, що її розширення досягається ціною зниження якості, а спрощення управління нею – ціною втрати університетської автономії. Вищезазначене належить до найбільш частих докорів архітекторам британських реформ.

До атлантичної моделі належить також і американська система освіти, що постала та тривалий час розвивалася як конгломерат приватних платних вузів згідно законів попиту та пропозиції, а не вимог соціального замовлення. З 1814 р. нею декларуються два основні принципи вищої школи: суверенітет навчального закладу і свобода вибору студентами предметів і курсів. У цей період виникає і загальноприйнята сьогодні система освітніх кредитів. Кредити, нараховані за прослухані курси, вводяться як своєрідна одиниця виміру повноти отриманої у вузі освіти.

Система державної вищої освіти складається набагато пізніше і підлаштовується під «правила гри», встановлені потужними приватними вузами.

Суттєвим чинником закріплення домінування приватного сектору в американській вищій освіті є участь у ній валиких монополій.

Стосовно управління вищою освітою американська система вищої освіти – одна з найбільш децентралізованих у світі. Вона побудована на ґрунті вільної та рухомої координації освітніх співтовариств, а

[10] www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/ Managing_the_University_Community.pdf
[11] Там само.

не на основі директивного і централізованого управління (Німеччина, Франція)[12]. Відповідно до десятої поправки до Конституції США («права, не делеговані Конституцією уряду Сполучених Штатів і не заборонені нею для штатів, зберігаються за самими штатами»), федеральний уряд не має права встановлювати загальнонаціональну систему освіти, визначати політику і навчальні програми для вузів. Рішення з цих питань приймаються на рівні влади штату чи округу. Ця «конфедеративність» устрою виокремлює американську систему освіти на тлі близьких до неї систем атлантичної моделі.

Послідовна децентралізація системи вищої освіти США – передача функцій контролю, управління і фінансування вузів на рівень штатів завершилася в 1972 р. З того часу окремі спроби централізації під гаслом створення єдиного національного освітнього простору періодично здійснювали демократичні адміністрації, проте наштовхувалися на протидію республіканців у парламенті.

Система вищої освіти США – єдиний приклад системи атлантичного типу, в якій у XX ст. не відбувалося послідовного одержавлення університетів. Політика освітньої експансії не набула тут таких масштабних форм як у Великобританії. Тенденції централізації освітнього простору і універсалізації системи управління університетами у США входять у суперечність зі значними чинниками політичного й адміністративного характеру. Тому модернізація тут не завершилася уніфікацією університетів і універсалізацією управління ними, а делегування міністерських повноважень не призвело до менеджеріальної революції і формування корпусу посередників. Питання збереження університетського автономії у США є, швидше, питанням збереження фінансової стійкості, ніж інституціональної автономії.

Досвід ефективного управління вузами і одночасного збереження університетської автономії є особливо корисним для України. Саме тут, у сфері управління, відбулися найсуттєвіші зміни. Не експансія освітньої системи, спричинена демографічними й економічними причинами, змінила атлантичну модель вищої освіти, а зміна схеми управління. Так само й не сам розвиток агентств–посередників, яким держава делегувала свої функції, позбавив атлантичну модель найбільш конструктивної її риси – університетської автономії, а перетворення ефективного менеджменту на ідеологію, менеджеріальна революція.

---

[12] *Франція* у Європейському просторі вищої освіти / Упоряд. Г. Г. Крючков, В. Б. Бурбело. – К.: Видавничо–поліграфічний центр «Київський університет», 2005. – 169 с.

Незважаючи на запозичення у країн атлантичного регіону дворівневої структури навчання чи єдиної системи кредитної оцінки курсів (ECTS), вектор змін у країнах континентальної моделі є діаметрально протилежним: від вихідних «державоцентричних» систем з прямим директивним управлінням до автономізації вузів.

Континентальна модель вищої освіти зазнала набагато більших трансформацій завдяки Болонському процесу, ніж атлантична, адже йшлося не про модернізацію інститутів чи еволюцію управління, як у Великобританії, а про радикальну перебудову освітньої системи[13]. До континентальної моделі вищої освіти можна віднести модель, що склалася в Нідерландах. Якщо джерелом освітньої експансії у Великобританії є неуніверситетський державний сектор, то в Нідерландах основним вектором розвитку постає інтеграція бізнесу й освіти. Держава тут, з одного боку, дозволяє корпораціям створювати на базі університетів власні освітні та науково–дослідні центри, а з іншого – заохочує державні вузи до комерційної діяльності. Тому в континентальній моделі освітня експансія призводить не до посилення контролю над вузами, а до лібералізації управління ними[14].

Здатність вузів виконувати соціально–інтеграційні функції – ключове завдання університету як інституту соціалізації – різко знижується в умовах автономізації. Голландські університети реорганізуються, призвичаюються до «логіки ринку», починають функціонувати в режимі корпорацій, виконання соціальних завдань посувається на другий план. Наслідком нерівного доступу до вищої освіти стає маргіналізація великих груп населення і посилення соціального розшарування.

Наявна в голландській моделі вищої освіти нерівність шансів на отримання вищої освіти є водночас наслідком традиційної замкненості університетської системи, а також її модернізації. Головні перешкоди – інституціональні та економічні. Інституціональні бар'єри з'являються, наприклад, внаслідок жорсткої стратифікації різних типів навчальних закладів, а також внаслідок необхідності раннього вибору освітньої траєкторії.

Проблема забезпечення справедливого доступу до вищої освіти, усунення старих інституціональних і нових економічних бар'єрів – це проблема збереження «соціальності» університетів. Сьогодні для систем освіти континентальної моделі її значення є настільки ж вагомим, як для систем атлантичної моделі – значення проблеми управління вищою освітою.

---

[13] *Focus* on the Structure of Higher Education in Europe 2006/07. National Trends in the Bologna Process, EURYDICE. – Brussels, 2007.

[14] *The European* Higher Education Area – Achieving the Goals. // http://www.bologna–bergen2005.–2006.

Усунення інституціональних бар'єрів передбачає злам ієрархії навчальних закладів, що формувалася століттями, одночасне реформування шкільної та вузівської систем, уніфікацію дипломів (що відразу призведе до масовізації вищої освіти). Ліквідація ж економічних бар'єрів потребує суттєвих фінансових внесків, інсталяції системи грантів і безвідсоткових студентських позик (що має місце, до речі, в багатьох країнах Євросоюзу), а також пожвавлення соціальної політики. І все це задля розблокування системи вищої освіти як каналу вертикальної мобільності, формування нового, «більш соціального», вектора її розвитку. На даному етапі такий реформістський сценарій, незважаючи на високу ціну перетворень, виявляється найвірогіднішим.

Таким чином відмінними рисами атлантичної моделі автономії університетів у системі вищої освіти (США, Великобританія, Ірландія) є:

- інституціональна та фінансова автономія ВНЗ;
- тісний зв'язок ВНЗ з бізнес–товариством;
- потужне самоврядування;
- непрямий контроль з боку держави;
- наявність спеціалізованих агентств–посередників, яким делеговано управлінські функції.

Атлантична модель історично вибудовується на базі дворівневої системи «бакалаврат + магістратура», ця модель передбачає «пізню професійну диференціацію» (вибір спеціальності у вузі не визначається автоматично типом закінченої школи), відповідно, освітні траєкторії учнів в даній моделі не мають жорсткої детермінації з боку інституціонального устрою системи і дають більше можливостей для реалізації академічних свобод щодо змісту освіти.

Межі автономії університетів у системі вищої освіти континентальної моделі (Нідерланди, Німеччина, Швейцарія) визначаються:

- ієрархічністю навчальних закладів;
- тісними зв'язками з державними структурами;
- відсутністю безпосередніх зв'язків «університет–бізнес».

Континентальна модель спирається на однорівневу схему вузівської освіти (аналогічну радянській вищій освіті) та ранню спеціалізацію учнів.

Дещо спростивши, можна стверджувати, що університет атлантичної моделі розвивається за логікою економічної доцільності, тоді як в континентальній моделі домінує логіка державного замовлення і функція відтворення соціальної структури. Саме в рамках цих векторів реалізується

автономія університетів і формується «набір» академічних свобод, якими ця автономність гарантується.

Необхідно наголосити, що в останні 10 років ця різниця стає дедалі розмитішою – традиційно ліберальна атлантична модель університетської автономії переживає одержавлення, а державоцентрична континентальна модель – лібералізується.

Можна виокремити декілька типів організації освітнього простору, котрі визначають рівень автономності університетів.

- Унітарний тип («потужний центр – незначна роль регіональних владних структур») репрезентується освітніми системами континентального типу (Нідерланди, Франція[15]). Даний тип націлений на нівелювання територіальних відмінностей освітнього простору країни, проте притаманна йому висока ступінь централізації перешкоджає координації вузів.
- Федеративний тип («потужний центр – значна роль регіонів») характеризується досягненням певного балансу повноважень між центральними та регіональними владними структурами щодо системи освіти (Австралія). Спеціалізовані агентства в даній моделі є малоефективними, оскільки їх традиційні посередницькі функції делеговано регіональним департаментам освіти.
- Конфедеративний тип («незначна роль центру – потужна роль регіонів») – така модель є притаманною США.

Основними векторами трансформації автономії університетів у системі вищої освіти України на основі континентальної моделі є.

1. Відмова від державної монополії на вищу освіту.
2. Лібералізація системи управління вищою освітою, збільшення автономії вузів.
3. Розвиток організацій–посередників як «державних агентств», яким Міністерство освіти і науки делегує частину власних повноважень, а в якості «університетських агентств», на користь яких вузи відчужують частину своєї автономії.
4. Становлення вузів як активних суб'єктів ринку і пов'язане з цим засвоєння нових практик – пошук грантів (fundraising), отримання банківських кредитів, укладання договорів з промисловими корпораціями, створення комерційних програм і дочірніх навчальних закладів спільно з іншими університетами.
5. Децентралізація освітньої системи.

[15] *Франція* у Європейському просторі вищої освіти / Упоряд. Г. Г. Крючков, В. Б. Бурбело. – К.: Видавничо–поліграфічний центр «Київський університет», 2005. – 169 с.

6. Зміцнення та розвиток європейсько–інтеграційної функції університетів, зростання соціально–економічних заохочень інтеграції університетів в європейський освітній простір.

5.2. Болонський процес в Україні: проблеми і перспективи

Підвищення конкурентоспроможності національних економік у сучасному світі передбачає перехід від екстенсивного використання людських ресурсів з низьким рівнем базової професійної підготовки до інтенсивного використання висококваліфікованої робочої сили, адаптованої до умов соціально орієнтованої економіки інноваційного типу. У суспільстві зростає попит на висококваліфікованих спеціалістів. В умовах трансформації економіки і підвищення ролі новітніх технологій у виробництві освіта є необхідною умовою та основним засобом перетворення людського потенціалу в якісний людський капітал. Освіта, що відповідає потребам суспільства та ринку праці, відіграє потужну роль у гуманітарному розвитку, оскільки дозволяє сформувати у кожної людини здатність швидко адаптуватися до сучасних соціально–економічних реалій та забезпечувати собі належну якість життя.

Про залежність конкурентоспроможності країн від якості освіти свідчить те, що у першу десятку країн світу з найвищим загальним індексом конкурентоспроможності входить 7 країн–учасниць Болонського процесу, так само, як і в десятку кращих у світі за індексом конкурентоспроможності вищої освіти (табл. 5.1). Це також є свідченням ефективності Болонського процесу, в рамках якого вирішуються завдання розвитку і реформування національної системи вищої освіти, інтегрування її в європейський та світовий ринок освітніх послуг.

З метою підвищення якості освітніх послуг у передових країнах світу утворено систему безперервної освіти протягом життя (life–long education), яка сприяє оптимізації професійно–кваліфікаційної структури робочої сили та підвищенню рівня її конкурентоспроможності. Для досягнення цієї мети в Україні необхідно домогтися прискорення модернізації національної системи освіти, забезпечити належні інвестиції у систему вищої освіти, підвищення кваліфікації і перепідготовку кадрів, навчання протягом життя. Участь України у Болонському процесі покликана сприяти досягненню зазначених цілей.

Таблиця 5.1

Показники конкурентоспроможності країн–учасниць Болонського процесу серед 130 країн світу у контексті розвитку людського капіталу за семибальною шкалою (2007 р.)[16]

Країна	Вища освіта і підготовка		Загалом	
	місце	індекс	місце	індекс
Фінляндія	1	6,01	6	5,49
Швеція	2	5,98	4	5,54
Данія	3	5,96	3	5,55
Швейцарія	7	5,63	2	5,62
Ісландія	8	5,62	23	5,02
Норвегія	9	5,60	16	5,20
Нідерланди	10	5,57	10	5,40
Бельгія	11	5,57	20	5,10
Великобританія	15	5,42	9	5,41
Австрія	17	5,40	15	5,23
Франція	18	5,38	18	5,18
Німеччина	20	5,33	5	5,51
Ірландія	21	5,26	22	5,03
Естонія	23	5,18	27	4,74
Словенія	24	5,08	39	4,48
Литва	25	4,98	38	4,49
Чехія	28	4,85	33	4,58
Латвія	29	4,82	45	4,41
Іспанія	31	4,75	29	4,66
Угорщина	33	4,64	47	4,35
Португалія	34	4,62	40	4,48
Польща	35	4,62	51	4,28
Італія	36	4,55	46	4,36
Кіпр	38	4,46	55	4,23
Греція	39	4,44	65	4,08
Мальта	40	4,44	56	4,21
Словаччина	41	4,42	41	4,45
Люксембург	43	4,40	25	4,88
Росія	45	4,33	58	4,19
Хорватія	46	4,31	57	4,20
Україна	**53**	**4,20**	**73**	**3,98**
Румунія	54	4,14	74	3,97
Туреччина	60	4,05	53	4,25

[16] The Global Competitiveness Report 2007–2008: Доповідь Світового Економічного Форуму // http://www.gcr.weforum.org/

Закінчення табл. 5.1

Країна	Вища освіта і підготовка		Загалом	
	місце	індекс	місце	індекс
Болгарія	66	3,99	79	3,93
Македонія	75	3,77	94	3,73
Чорногорія	79	3,71	82	3,91
Молдова	81	3,66	97	3,64
Сербія	82	3,65	91	3,78
Грузія	86	3,59	90	3,83
Азербайджан	89	3,51	66	4,07
Вірменія	95	3,35	93	3,76
Боснія і Герцеговина	98	3,26	106	3,55
Албанія	103	3,15	109	3,48

З травня 2005 р. системі вищої освіти України зроблено важливі кроки з реалізації положень Болонського процесу. Набув чинності «План дій щодо забезпечення якості вищої освіти України та її інтеграції в європейське і світове освітнє співтовариство на період до 2010 року» (Наказ Міністерства освіти і науки України від 13.07.2007 р.)[17]. У Плані визначено основні принципи розвитку вищої освіти України в рамках Болонського процесу:

- створення інноваційного простору на основі освітньої і наукової підтримки;
- адаптація системи вищої освіти України до норм, стандартів і основних принципів європейського простору вищої освіти;
- забезпечення соціального контексту вищої освіти, який надасть можливість випускникам вищих навчальних закладів формувати свою професійну кар’єру на основі принципів соціальної справедливості, відповідальності та загальнолюдських цінностей.

План дій передбачає реалізацію низки завдань у системі вищої освіти України, що сприятиме досягненню основної мети – підготовці висококваліфікованих фахівців, які будуть конкурентоспроможними на національному, європейському та світовому ринках праці. Такими завданнями, зокрема, є:

- модернізація системи вищої освіти, системи та структури кваліфікацій;

[17] Наказ МОН N 612 від 13.07.2007 «Про затвердження Плану дій щодо забезпечення якості вищої освіти України та її інтеграції в європейське і світове освітнє співтовариство на період до 2010 року». // http://www.mon.gov.ua/main.php?query=education/higher

- удосконалення змісту вищої освіти та організації навчального процесу;
- підвищення ефективності та якості вищої освіти;
- міжнародне визнання документів про вищу освіту;
- зміцнення позицій вищих навчальних закладів України на європейському та світовому ринку освітніх послуг та досягнення їх рівноправності в європейському і світовому співтоваристві.

Під час виконання вказаних завдань в Україні досягнуто певних успіхів, проте виявилося і чимало проблем.

Модернізація системи вищої освіти, системи та структури кваліфікацій. Реалізація стратегії і плану дій для інтеграції України в європейський освітній простір потребує *інституційного забезпечення Болонського процесу в Україні.* У 2006 р. створено Національну групу промоутерів Болонського процесу в Україні (National Team of Bologna Promoters), до якої залучені фахівці провідних університетів України. Вони беруть участь у навчальних тренінгах з актуальних проблем вищої освіти на європейському освітньому просторі та проводять такі тренінги в Україні.

Структури, що супроводжують впровадження Болонського процесу в країні, є переважно офіційними урядовими структурами: Міжвідомча комісія з підтримки Болонського процесу (Постанова КМУ № 82 від 01.02.2006 р.)[18], Відомча робоча група супроводу Болонського процесу у вищій освіті України (розпорядження МОН № 93–р від 24.05.2006 р.), Міжвідомча робоча група з впровадження Болонського процесу (наказ МОН № 164 від 7.03.2006)[19].

Важливим аспектом модернізації системи вищої освіти є *оптимізація мережі ВНЗ*. Сьогодні в Україні підготовку фахівців з вищою освітою здійснюють 904 вищі навчальні заклади усіх рівнів акредитації та форм власності, тоді як у більшості розвинених країн їх кількість рідко перевищує 100 (табл. 5.2). Крім того, більшість ВНЗ мають відокремлені структурні підрозділи, яких на сьогодні зареєстровано 1005 – тобто більше, ніж самих навчальних закладів[20]. Вищі навчальні заклади державної форми власності підпорядковані 26 міністерствам і відомствам, 10 з яких ма-

[18] Про утворення Міжвідомчої комісії з підтримки Болонського процесу в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України № 82 від 01.02.2006 // http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=82–2006–%EF

[19] Національний звіт України про впровадження положень Болонського процесу // http://www.mon.gov.ua/education/higher/bolpr/zvit_ukr.doc

[20] Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи: Доп. Міністра освіти і науки на підсумковій колегії Міністерства освіти і науки України від 21 березня 2008 року, м. Київ / http://www.mon.gov.ua/main.php?query=newstmp/2008/21_03/

ють у підпорядкуванні лише один заклад. Такої практики не існує в жодній європейській країні.

Зміни в структурі органів державної влади, відповідальних за вищу освіту, спрямовуються на концентрацію державного управління ВНЗ в одній структурі – МОН України, з метою оптимізації мережі вищих навчальних закладів. Підготовлено проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання управління навчальними закладами», яке передбачає передачу ВНЗ у сферу управління Міністерства освіти і науки.

Таблиця 5.2

Мережа вищих навчальних закладів України у 2007/2008 навчальному році за типом ВНЗ та чисельністю студентів[21]

Тип вищого навчального закладу	Абсолютні виміри		%		Чисельність студентів на один заклад
	Кількість ВНЗ	Чисельність студентів	Частка ВНЗ	Частка чисельності студентів	
Університети	192	1860039	21,2	66,1	9688
Академії	57	348477	6,3	12.4	6114
Інститути	123	178341	13,6	6,3	1450
Консерваторії	1	488	0,1	0,02	488
Коледжі	205	174346	22,7	6,2	850
Технікуми	188	199190	20,8	7,1	1060
Училища	138	52917	15,3	1,9	383
ВСЬОГО	904	2813798	100,0	100,0	3113

Однією з вимог Болонського процесу *є формування національної структури кваліфікацій,* узгодженої зі структурою кваліфікацій, прийнятою на Бергенській конференції 2005 року[22]. Процес формування і запровадження національної системи кваліфікацій планується завершити поетапно до 2010 р. Основою цих дій є узгодження національної системи кваліфікацій з системою кваліфікацій європейського простору вищої освіти. У 2006/2007 навчальному році студенти всіх ВНЗ III–IV рівнів акредитації залучені до двоциклової системи підготовки (бакалаври–магістри), що відповідає Болонським принципам. Розпочато формування національної структури кваліфікацій бакалавра, яка відповідає цьому переліку і буде представлена Групі супроводу Болонського процесу (BFUG) для адаптації в загальноєвропейську систему кваліфікацій.

[21] *Основні* показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2007/08 навчального року. Стат. бюл. – К.: Державний комітет статистики України, 2008. – С. 15.
[22] *The framework* of qualifications for the European Higher Education Area // www.bologna–bergen2005.no/

Стосовно програм другого циклу вивчається проблема диверсифікації програм за критеріями академічності та професійності. Зараз в Україні пропонується післябакалаврська програма магістра наук і програма, що має умовну назву «спеціаліст», яка більше зорієнтована на практичну діяльність.

Сьогодні вищі навчальні заклади і роботодавці обговорюють питання еволюції таких програм. Пропонується розробити два варіанти магістерських програм – магістра академічного і магістра професійного профілю, з орієнтацією останньої на практичну діяльність. Як приклад для технічних спеціальностей – магістр наук, магістр інженерії.

Запровадження докторського навчання як третього Болонського циклу знаходиться на початковій стадії. Проблемою впровадження в Україні третього циклу навчання в рамках Болонського процесу є збережена з радянських часів система присудження двох наукових ступенів: кандидата та доктора наук, приведення яких у відповідність до європейських зразків ускладнюється відсутністю єдиного докторського стандарту в країнах–учасницях Болонського процесу.

Удосконалення змісту вищої освіти та організації навчального процесу. Ключовим аспектом розвитку системи освіти у провідних країнах світу є *навчання протягом життя*. В Україні формування системи навчання протягом життя в Україні перебуває поки що на початковій стадії. Серед важливих кроків, зроблених у цьому напрямі, можна вказати наступні.

- Розроблено національні рекомендації щодо оцінювання та визнання попереднього (у тому числі неформального та неофіційного) навчання як основи для доступу до вищої освіти.
- Розроблено національні рекомендації для кредитів ECTS, що виражають навчальне навантаження на всіх програмах першого та другого циклів підготовки фахівців.

У Болонському процесі велика увага приділяється забезпеченню *участі студентів в організації навчального процесу*. Українська асоціація студентського самоврядування 1 грудня 2007 р. стала 48–им членом Європейського студентського союзу (ESU). За рішенням Правління ESU в Європейському студентському союзі створено робочу групу «Україна». Ця група протягом ближчих двох років надаватиме органам студентського самоврядування України інформаційну та методичну допомогу з розвитку «студентської демократії» в нашій країні, сприяючи утвердженню позицій студентства в якості «рівноправного та компетентного партнера у сфері

вищої освіти», як це зазначено в одному з основоположних документів Болонського процесу – Празькому комюніке[23].

У всіх ВНЗ України створено органи студентського самоврядування, студенти представлені у складі вчених рад ВНЗ. Студентські профспілки та органи самоврядування опікуються головним чином організацією побуту, дозвілля та працевлаштування, питанням стипендіального забезпечення, підтримки студентів з малозабезпечених сімей. Повноваження органів студентського самоврядування на рівні участі у прийнятті рішень щодо організації навчання у більшості ВНЗ України майже не реалізуються; участь студентів у вирішенні питань контролю якості освітніх послуг є недостатньою.

Удосконалення організації навчального процесу передбачає розвиток *співробітництва бізнес– та соціальних партнерів.* У рамках Болонського процесу підготовлено Проект закону України «Про залучення роботодавців до підготовки та перепідготовки кадрів, освітніх і наукових процесів» та Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів»[24].

Поки що присутність та роль профспілок, бізнес– та соціальних партнерів у структурах впровадження Болонського процесу є мінімальною і здебільшого формальною. Конкретні дії у цьому напрямі мають несистемний характер у масштабах локальних угод. За даними Державної служби зайнятості у 2007 р. лише 32 % випускників ВНЗ отримали роботу. Гострою проблемою є працевлаштування випускників з бакалаврськими кваліфікаціями. Випускники першого циклу, які знайшли роботу після випуску у 2005/2006 роках, становлять лише 13,9 %, в той час як продовжили навчання на наступному циклі 81,8 %[25].

У *соціальному вимірі організації навчального процесу* залишаються невирішеними такі проблеми:

- підвищення стипендії на випускних курсах та поліпшення умов проживання в гуртожитках є мінімальним;
- В Україні існує лише один ВНЗ, де навчаються студенти з обмеженими фізичними можливостями, – університет «Україна»;
- дистанційне навчання фактично не організоване і не є доступним пересічній людині;

[23] Towards The European Higher Education Area Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001 // http://www.bologna–bergen2005.no/Docs/00–Main_doc/010519PRAGUE_COMMUNIQUE.PDF

[24] Національний звіт України про впровадження положень Болонського процесу // http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=1312–2005–%EF

[25] Національний звіт України про впровадження положень Болонського процес // http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=1312–2005–%EF

• створення в регіонах департаментів університетів, в яких надаються консультації і проводяться заняття за місцем проживання, не набуло масового характеру.

Підвищення ефективності та якості вищої освіти. У Болонському процесі дуже значна увага приділяється *забезпеченню якості освіти.* В Україні вживаються заходи щодо адаптації національної системи із забезпечення якості до стандартів і рекомендацій для забезпечення якості в ЄПВО, схвалених на конференції в Бергені у 2005 р.[26]. Функціонує Український центр оцінювання якості освіти (УЦОЯО), створений відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про невідкладні заходи щодо запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти» № 1312 від 31.12.2005 р.[27]. Починаючи з 2008 р., усі вступники зараховуються до ВНЗ за результатами зовнішнього тестування.

4 березня 2008 р. у Брюсселі (Бельгія) Україна стала повноправним урядовим членом Європейського реєстру забезпечення якості (EQAR). З метою співробітництва, вивчення досвіду Європейської мережі забезпечення якості (ENQA) в Управлінні ліцензування, акредитації та нострифікації МОН створено спеціальний відділ. В Україні функціонує також Державна інспекція навчальних закладів, яка перевіряє дотримання державних стандартів якості підготовки студентів у ВНЗ незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

20 березня 2008 р. Указом Президента України № 244/2008 «Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні» КМ України дано доручення «опрацювати у двомісячний строк питання щодо створення у 2008 р. системи моніторингу якості освіти та участі України у міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти»[28].

Національна система забезпечення якості реалізується через системи ліцензування і акредитації. Зовнішня система забезпечення якості охоплює всі ВНЗ України і поширюється на діючі в Україні філії іноземних навчальних закладів. Розроблено план з поліпшення та адаптації національної системи забезпечення якості вищої освіти відповідно до стандартів та норм ENQA щодо:

---

[26] Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area // http://www.bologna–bergen2005.no/Docs/00–Main_doc/050221_ENQA_report.pdf

[27] Про невідкладні заходи щодо запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти: Постанова, Положення Кабінету Міністрів України від 31.12.2005 № 1312 // http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=1312–2005–%EF

[28] //http: // zakon.rada.gov.ua/cdi–bin/laws/main.cgi?nreg=244%2F2008

- внутрішнього забезпечення якості у вищих навчальних закладах;
- зовнішнього забезпечення якості вищої освіти;
- забезпечення якості у діяльності агентств/установ із зовнішнього забезпечення якості.

Реалізація цього плану відбувається дуже повільно. В Україні ще не сформована система моніторингу і визначення рейтингу ВНЗ за міжнародними показниками. Існуюча національна система моніторингу і визначення рейтингу ВНЗ з метою прийняття управлінських рішень не є достатньо прозорою. Незважаючи на те, що в усіх регіонах при обласних управліннях створено громадські акредитаційні комісії, система інформування суспільства про результати акредитації ще не запрацювала належним чином.

Україна у сфері забезпечення якості вищої освіти поки що відстає від загальноєвропейського рівня. За даними інвентаризації виконання вимог групою країн–учасниць Болонського процесу на 2007 р.[29], Україна отримала за індикаторами забезпечення якості освіти оцінку 3,5 за п'ятибальною шкалою при загальній оцінці країн–учасниць за цим показником 4,1.

Інтеграція вищої освіти і досліджень є одним з важливих чинників підвищення ефективності та якості вищої освіти, а відтак, її конкурентоспроможності на європейському та міжнародному ринку освітніх послуг. В Україні існує практика залучення до викладання у вищих навчальних закладах вчених інших науково–дослідних інституцій. Вищі навчальні заклади спільно з науково–дослідними інституціями створюють філії кафедр, де магістри проходять наукове стажування. В Україні щорічно проводяться регіональні та міжнародні студентські наукові конференції. У 2006 р. до виконання досліджень та розробок на засадах сумісництва було залучено 74,9 тис. науково–педагогічних працівників ВНЗ, з–поміж них 36,6 тис. докторів і кандидатів наук, тобто майже половина від 75,8 тис. докторів і кандидатів наук, що працювали у вищих навчальних закладах на початок 2007/08 навчального року.[30]

У ВНЗ здійснюється дуже мало дослідної роботи: реальні наукові дослідження проводяться лише у 164 з 351 діючих вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації.[31]

[29] Bologna Process Stocktaking London 2007 // http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/

[30] Наукова та інноваційна діяльність в Україні. Стат. зб. – К.: ДП «Інформаційно–видавничий центр Держкомстату України», 2007. – С. 30.

[31] Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи: Доповідь Міністра освіти і науки на підсумковій колегії Міністерства освіти і науки України від 21 березня 2008 року, м. Київ // http://www.mon.gov.ua/main.php?query=newstmp/2008/21_03/

З метою виправлення цієї ситуації в Україні розроблено і затверджено Державну цільову науково–технічну та соціальну програму «Наука в університетах» на 2008–2012 роки.

Міжнародне визнання документів про вищу освіту, зміцнення позицій вищих навчальних закладів України на європейському та світовому ринку освітніх послуг. *Визнання ступенів і періодів навчання у європейському просторі вищої освіти* започатковано Лісабонською конвенцією 1997 року[32]. Визнання кваліфікацій вищої освіти входить до компетенції Управління ліцензування, акредитації та нострифікації МОН і регулюється Законами України «Про освіту», «Про вищу освіту», постановами Кабінету Міністрів України «Про документи про освіту та вчені звання» № 1260 та «Про ліцензування освітніх послуг» № 1380, наказом МОН України «Про затвердження Положення про визнання іноземних документів про освіту» № 563, в яких встановлюється централізована процедура, визначаються правові та організаційні основи визнання іноземних освітніх документів. Чинне законодавство з визнання іноземних кваліфікацій приведене у відповідність до положень і принципів Лісабонської конвенції, яку Україна ратифікувала у 1999 р. Україна уклала 22 міжурядові міжнародні угоди про взаємне визнання документів про освіту, наукові ступені і вчені звання. Ще 32 проекти таких угод проходять процедуру узгодження.

Проте ВНЗ, що запровадили спільні програми та присвоюють національно визнані ступені спільно з вищими навчальними закладами інших країн, складають лише 3 % загальної кількості українських ВНЗ.

Необхідною умовою інтеграції в європейський освітній простір є *запровадження Європейської кредитно–трансфертної системи.* У 2006/2007 навчальному році у всіх ВНЗ України III–IV рівнів акредитації запроваджено кредитно–трансферну систему ECTS. Розроблено рекомендації та здійснюються організаційні заходи із запровадження Додатку до диплома європейського зразка (Diploma Supplement) який має отримати кожен студент–випускник у 2008/2009 навчальному році.

Проте запровадження системи ECTS призвело до збільшення навантаження методистів та викладацького складу кафедр ВНЗ. Введення європейської системи ECTS не супроводжується в Україні приведенням до Болонських стандартів навантаження викладачів. На сьогодні таке навантаження в Україні у середньому складає 900 годин на навчальний рік для доцента ВНЗ і є найбільшим у Європі.

---

[32] Convention on the recognition of qualifications concerning higher education in the European region // http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/165.htm

Мобільність студентів і викладачів є важливим аспектом впровадження в Україні Болонського процесу. Спостерігається тенденція до підвищення рівня внутрішньої мобільності в національній системі освіти. Спрощено переведення студентів з одного ВНЗ до іншого за рахунок трансферу та накопичення кредитів ECTS. Бакалавр будь–якого університету може продовжувати навчання на другому циклі іншого університету. Підвищенню внутрішньої мобільності кадрів сприяє обмін викладачами між різними вищими навчальними закладами; можливість суміщення посад викладачами різних вищих навчальних закладів; скасування права ректорів на заборону суміщення посад.

Міжнародної академічної мобільності Україна ще не відчула. У 2005/2006 навчальному році в Україні здобувало вищу освіту 35 тис. іноземців і близько 20 тис. українців проходило навчання та стажування за кордоном. Загалом до США на навчання, стажування і проведення різноманітних досліджень щорічно за лінією Міністерства освіти і науки з України виїжджає тисяча людей. Ще одна тисяча наших громадян виїжджає за лінією інших міністерств. За німецькими грантовими програмами виїжджає близько 700 осіб на рік, натомість японський уряд через своє посольство в Україні виділяє лише дві–чотири стипендії для тих, хто вивчає або викладає японську мову[33].

Проте майже всі поїздки за кордон українське студентство здійснює коштом батьків, спонсорів, закордонних благодійних фундацій тощо. Закордонне навчання і стажування за рахунок ВНЗ або держави здійснюють менше 10 % зазначеної кількості «мобільних» українських студентів. Більшість таких візитів є наслідком двосторонніх договорів обміну студентами між університетами України та Європи.

Чинним українським законодавством не передбачено грантів та позик студентам для навчальних поїздок за кордон. Поки що тільки підготовлено Проект указу Президента про надання стипендій Президента України талановитим студентам і молодим науковцям для навчання та стажування в провідних зарубіжних університетах і дослідних центрах, яким передбачається виділення п’ятдесяти студентських стипендій щорічно[34].

Ситуація з міжнародною академічної мобільністю кадрів ще гірша: стажування викладачів українських вищих навчальних закладів у провідних

---

[33] *Від «грантоїдів»* і золотих рибок до соросівських стипендій і студентського життя: [Інтерв’ю з директором департаменту міжнародного співробітництва і європейської інтеграції Міністерства освіти і науки України Омеляном Сухолитким] // Дзеркало тижня. – 2007. – № 45.

[34] *Національний* звіт України про впровадження положень Болонського процесу // http://www.mon.gov.ua/education/higher/bolpr/zvit_ukr.doc

європейських університетах жодним чином не координується і не фінансується українськими ВНЗ або державою; створення спільних програм підготовки фахівців із провідними європейськими університетами не набуло поширення; міжуніверситетські двосторонні договори про обмін кадрами укладаються епізодично; виконання спільних наукових програм із провідними університетами ЕПВО має одиничний характер.

Одним з об'єктивних обмежень інтеграції української системи вищої освіти в європейський простір є невизначеність перспектив та принципів взаємовідносин України та ЄС. Незавершеність адаптації національного законодавства до стандартів європейського права, а також неготовність європейських країн та ЄС до ліквідації міграційних перешкод для громадян України суперечать принципу мобільності у Болонському процесі й не дозволяють повною мірою реалізувати його в Україні.

Загалом, за даними лондонської інвентаризації стану виконання вимог Болонського процесу країнами–учасницями, Україна посідає 35–те місце серед 48–ми країн[35], що свідчить, з одного боку, про наявність суттєвих проблем, а з іншого – про існування широких перспектив вдосконалення вітчизняної системи вищої освіти на шляху інтеграції в європейський освітній простір.

Аналіз проблем і перспектив адаптації вітчизняної освітньої системи до вимог Болонського процесу дозволяє визначити такий ***комплекс проблем***.

Привабливість європейського простору вищої освіти повною мірою усвідомлюється українською університетською спільнотою і студентством. Проте не завжди є розуміння стратегічної мету Болонського процесу, його пріоритетів, а головне – не у всіх суб'єктів процесу є чітке усвідомлення власного місця в ньому, відсутні програми дій з імплементації болонських принципів на рівні конкретних ВНЗ.

У громадській свідомості й навіть у частини фахівців відсутнє чітке розуміння того, що Болонський процес не передбачає уніфікації змісту освіти і нівелювання національних особливостей освітніх систем країн–учасниць. Брак інформації про переваги ЄПВО уможливлює виникнення політичних спекуляцій на проблемних аспектах впровадження вимог Болонського процесу в Україні, що яскраво виявилося на початковому етапі проведення зовнішнього тестування 2008 р. Інформаційний супровід Болонського процесу в Україні недостатньо акцентує на тому, що в ньому кожна країна має можливість зберегти національну самобутність та надбання у змісті освіти і підготовці фахівців, гармонійно поєднуючи їх з інноваційними прогресивними підходами до організації вищої освіти, властивими ЄПВО.

[35] Bologna Process Stocktaking London 2007 // http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/

Гальмують Болонський процес в Україні також відсутність громадських структур у сфері освіти та їх співпраці з асоціаціями освіти та наукових досліджень Європи.

Вирішення вказаних проблем потребує системної реорганізації національного простору вищої освіти з акцентуванням уваги на розглянутих стратегічних напрямах, реалізація яких потребує вжиття ***таких заходів***.

1. Завершення розробки та прийняття необхідної законодавчо–нормативної бази реформування національного освітнього простору відповідно до зобов'язань України як країни–учасниці Болонського процесу.

2. Оптимізація структури органів державної влади, відповідальних за вищу освіту з метою оптимізації мережі ВНЗ України шляхом їх об'єднання і створення ефективних університетів з урахуванням регіональних і загальнодержавних потреб у фахівцях з вищою освітою.

3. Завершення формування національної системи кваліфікацій, зокрема, розробка принципів, механізмів та процедур запровадження докторського навчання як третього Болонського циклу відповідно до структурованих докторських програм.

4. Приведення національної системи оцінювання якості вищої освіти у відповідність до європейських стандартів і норм.

5. Реалізація комплексного підходу до запровадження системи ECTS з урахуванням змісту програм та наближення навантаження викладачів до європейських стандартів.

6. Розширення українськими ВНЗ практики запровадження спільних навчальних програм та присвоєння кваліфікаційних ступенів спільно з ВНЗ інших країн.

7. Поглиблення соціального партнерства ВНЗ з роботодавцями, громадянами і соціальними об'єднаннями і залучення їх до процесу вироблення і прийняття рішень з проблем вищої освіти. Створення системи гарантій співробітництва студентства, профспілок, бізнес–партнерів у рамках Болонського процесу, зокрема для постійного збільшення обсягів працевлаштування випускників першого циклу – бакалаврів.

8. Законодавче та інституційне забезпечення, фінансова підтримка інтеграції вищої освіти, наукових досліджень і виробництва.

9. Розвиток соціального виміру Болонського процесу в напрямі забезпечення доступності вищої освіти для всіх верств населення, а також впровадження принципу освіти протягом життя, освіти для дорослих та неперервної професійної освіти.

10. Запровадження і розвиток практики забезпечення доступності та прозорості інформації з питань участі України у Болонському процесі, проблем та перспектив адаптації вітчизняної системи освіти до його вимог.

5.3. Стан та перспективи розвитку науки в Україні у контексті інтеграції в європейський інтелектуальний простір

Виступаючи на урочистій церемонії вручення премій в галузі науки і техніки вченим та фахівцям 15 квітня 2008 р., Президент України В. Ющенко підкреслив, що розвиток науки в Україні має стати державним і національним пріоритетом: «Від відповіді, яке місце посідає в державі національна наука, освіта, залежатимуть відповіді на десятки інших питань»[36].

У сфері науки може бути дієвою лише та політика, яка базується на системному моніторингу внутрішньої динаміки науки й технології та їх впливу на суспільне життя. Така динаміка суттєво змінює не тільки зміст науки й практики, а й суть їх зв’язку. Вітчизняні та зарубіжні дослідники одностайно констатують, що наприкінці XX ст. і, особливо, на початку XXI ст. у цих процесах відбулася радикальна зміна векторів: відійшов у минуле тріумф чистої теорії, її провідна, домінантна роль.

Якщо раніше йшлося про науково–технічну революцію, то зараз – про «технологічну революцію» і навіть «технологічну епоху». Раніше наука концентрувала свою увагу на загальних закономірностях і теоріях, зараз вона зосереджується на розробці моделей практичного розв’язання назрілих проблем.

Така спрямованість зумовлює характер наукових пошуків: вони зорієнтовані переважно на ситуативне знання, яке потребує безперервного оновлення через зростаючий динамізм суспільного життя. Надзвичайно швидко змінюється весь комплекс суспільних відносин: від економіки і політики до культури та психології населення. Динамізм практики вимагає відповідних інноваційних підходів до її пізнання і розробки нових ефективних моделей розв’язання порушених нею проблем. Такі зміни зумовили особливості політики у сфері науки. Україна як країна, що вступила у фазу постіндустріального суспільства, мусить створити необхідні організаційно–правові, матеріальні, кадрові, психологічні тощо умови для нарощування інноваційно–технологічного потенціалу науки, її максимальної «заземленості» на актуальну практику.

[36] http://www.president.gov.ua/9659.html

На сучасному етапі суспільного розвитку фактично загальновизнаним є розуміння того, що генерація нових ідей, ініціювання інноваційних процесів мало чого варті без чітко розробленого ефективного механізму їх втілення в життя й осмислення можливих наслідків перебігу цих процесів[37]. Саме тому поряд з теоріями у сучасній науці дедалі більше місця посідають проекти і програми, що базуються не лише на теоретичному знанні, а й на прикладних дослідженнях.

Під «проектом» сучасна наука розуміє обмежену в часі цілеспрямовану зміну окремої системи з встановленими вимогами до якості результатів, рамками можливих витрат і ресурсів та специфічною організацією. Особливо крупні наукові проекти називають програмами. Їх виконання вимагає концентрації значних матеріальних та інтелектуальних ресурсів. Постає об'єктивна потреба координації зусиль багатьох зацікавлених суб'єктів як усередині окремих країн, так і в міжнародному масштабі.

Одним з найбільш результативних прикладів такої співпраці є політика у сфері інноваційних пошуків країн Європейського Союзу. Їхній досвід повинен бути максимально використаний у процесах модернізації України, її прагненні вийти на рівень сучасної технологічної революції.

У 2000 р. Європейська комісія розробила проект створення єдиного Європейського наукового простору (ЄНП), в якому було проголошено принцип відкритості ЄНП для всіх країн світу. Причому це не декларація, а достатньо чітка всебічно обґрунтована система механізмів міжнародної співпраці у сфері наукових технологій з обґрунтуванням нормативно–правових та практично–організаційних засад, визначенням джерел фінансування й умов спільного використання досягнутих результатів.

У контексті проекту ЄНП була створена Шоста рамкова програма ЄС з наукових досліджень і технологічного розвитку на 2002–2006 рр., а у 2005 р. – Сьома рамкова програма, реалізація якої розрахована на 2007–2013 рр.

Привабливість цих програм для України, їх вплив на розвиток української науки зумовлюється кількома чинниками:

- можливістю використовувати досвід розбудови Європейським Союзом політики інтенсифікації розвитку науки та інноваційних технологій;
- наданими можливостями широкої й плідної співпраці вітчизняних науковців з європейськими науковими структурами й колективами в руслі потреб інноваційного поступу українського суспільства;

[37] *Кремень В. Г.* Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати. К.: Грамота, 2005. – С. 14.

• можливістю скористатися фінансовими ресурсами ЄС для проведення власних наукових досліджень.

Остання обставина є особливо важливою для української науки, зважаючи на дуже обмежені можливості щодо фінансування наукової сфери нашим вітчизняним бюджетом, що досі залишається ахілесовою п'ятою української науки. Переважно через брак коштів у ній за роки незалежності почалися деструктивні процеси, які призвели до помітного зниження вітчизняного наукового потенціалу, наростаючого відставання науки від потреб суспільної практики.

Залучення України до співпраці з ЄС у галузі науки й інноваційних технологій в рамках цих програм передбачало:

а) участь українських науковців у мережах з обміну передовим досвідом (NE) або інтегрованих проектах (IP);

б) низку цільових заходів, спрямованих на стабілізацію дослідного потенціалу України та виявлення проблем, що становлять взаємний інтерес для неї та ЄС, зокрема:

• розвиток інформаційних систем;

• тренінгова діяльність з метою підвищення обізнаності українських науковців з перебігом інноваційних процесів у сучасній світовій науці;

• розробка критеріїв оцінювання ефективності діяльності дослідних систем тощо.

Неабияке значення надаватиметься підтримці тих українських дослідників, які виявлятимуть бажання працювати або навчатися в країнах ЄС задля взаємовигідного наукового співробітництва між Україною та ЄС.

Налагодження й координація наукового співробітництва ЄС та України здійснюється через спеціальну структуру INTAS.

У прийнятій Радою Європи цільовій програмі «Інтеграція та інтенсифікація створення Європейського наукового простору» від 30.01.2002 р. вказувалося, що для України особлива увага концентруватиметься на стабілізації науково–дослідного потенціалу, питаннях, пов'язаних з реформуванням систем промислового виробництва, охороною довкілля та здоров'я, різноманітних аспектах національної безпеки[38].

Варто зазначити, що Україна достатньо активно відгукнулася на пропозицію ЄС щодо входження в європейський науковий простір, ґрунтовно підійшла до розробки механізму імплементації набутого ЄС досвіду розвитку науки.

---

[38] Бюлетень Національного інформаційного центру зі співробітництва з ЄС у сфері науки і технологій. – 2004. – № 34. – С. 3.

На виконання Указу Президента України «Про затвердження Програми інтеграції України до Європейського Союзу» № 1072/2000 від 14.09.2000 р. та Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про наукове і технологічне співробітництво від 04.07.2002 р., згідно з Планом дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу в 2003 р., затвердженому Кабінетом Міністрів України 03.01.2003 р. стосовно результатів П'ятого засідання Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, Наказом МОН України № 514 від 01.08.2003 р. був створений Національний інформаційний центр зі співробітництва з ЄС у сфері науки та технологій (Інформцентр), який став фактично організаційним центром співробітництва українських науковців з ЄС.

Стратегія діяльності Інформцентру (НІП України) полягає в аналізі, інформуванні, розвитку, підтримці, полегшенні доступу українських дослідників до всіх напрямів досліджень ЄС.

Основними функціями Інформцентру є:

1) розповсюдження документів та матеріалів про дослідні програми ЄС, можливість та умови подання заявок або приєднання до чинних проектів;

2) організація семінарів, конференцій, підтримка веб–сайту;

3) нарощування міжнародних контактів з науковими дослідними установами в європейських країнах;

4) консультування й навчання українських дослідників щодо механізму включення у міжнародні проекти, надання їм практичної допомоги у цьому;

5) підтримка й розширення контактів з структурами влади з питань політики міжнародного співробітництва у сфері науки та інноваційних технологій тощо.

Національний інформаційний центр зі співробітництва з ЄС у сфері науки і технологій надає консультативну підтримку науковцям та науковим колективам за такими напрямами:

а) пошук партнерів для участі в міжнародних проектах, що фінансуються Єврокомісією;

б) ефективне використання можливостей електронних систем, зокрема CORDIS;

в) конкурси, що фінансуються Євро комісією, і можливість участі в них українських дослідників;

г) участь малого та середнього бізнесу в наукових програмах, що фінансуються Європейською Комісією;

д) участь українських науковців у проектах INTAS.

НІП має достатньо поширену мережу, яка охоплює всі основні регіони України. Це дозволяє стимулювати міжнародну науково–технічну співпрацю з ЄС у масштабах усієї країни. НІП організовує і проводить як у Києві, так і в регіонах України всеукраїнські та міжнародні конференції, навчальні тематичні семінари для цільових аудиторій за участю представників відповідних підрозділів Єврокомісії та INTAS. Останні в якості консультантів діляться досвідом організації, стимулювання й проведення інноваційних досліджень у різноманітних галузях науки.

10 травня 2007 р. у рамках Фестивалю науки НАН України було проведено наукову конференцію «Україна в глобалізованому світі», на якій було заявлено, що «Проблема міжнародної конкурентоспроможності України в глобальному світі може бути вирішена лише через інтелектуалізацію соціально–економічного розвитку»[39]. Історичний шанс України полягає, на думку учасників конференції, «в реалізації інноваційних стратегій», що дозволяють їй інтегруватися «в світову і євроатлантичну систему XXI століття» завдяки виробництву і реалізації нових знань на глобальних ринках.[40]

12–13 лютого 2008 р. у Національному університеті харчових технологій (м. Київ) відбувся другий семінар у рамках проекту ERANIS «Написання та менеджмент проектів РП–7», який був дуже корисним для вітчизняних учасників, що представляли університети, дослідні організації та компанії України.

Імплементація європейського досвіду дуже важлива для розвитку міжнародного співробітництва в науці й позитивно впливає на інноваційну творчість у сфері науки й технологій в цілому.

Статистичні дані про участь українських науковців у 6–ій рамковій програмі ЄС, яка завершилася у 2006 р., свідчать, що Україна посідає друге після Росії місце серед країн пострадянського простору (участь у 43–х проектах).

З проблем реформування вітчизняної науки в руслі європейського досвіду тривають інтенсивні дискусії, в яких доволі часто обстоюються діаметрально протилежні підходи й оцінки. Так, наприклад, група молодих українських учених, які працюють у європейських наукових установах звернулася до керівництва України з пропозицією створити альтернативні НАНУ наукові структури й залучити під їх роботу гранти ЄС. Ця пропозиція отримала підтримку одних впливових діячів науки і різку критику інших.

---

[39] http://www.nbuv.gov.ua/new/2007/05_global.html

[40] Там само.

Однією з причин гальмування впровадження європейських пропозицій в українську науково–технологічну практику є певна невідповідність запитів української сторони тій підтримці, яку пропонують європейські партнери. Як свідчить досвід співпраці останніх років, запити українських дослідників ранжируються таким чином (за нисхідною):

1) пошук джерел фінансування;
2) пошук зарубіжних партнерів для впровадження власних розробок;
3) поширення в ЄС інформації про напрями, проекти й досягнення українських дослідників;
4) пошук зарубіжних партнерів для спільних досліджень;
5) інформація про пропозиції щодо співробітництва з боку європейських дослідників;
6) інформація про нові гранти й програми фінансування.

Європейські партнери левову частку в співробітництві відводять інформаційному обміну, навчанню, консультуванню тощо, і найменшу – фінансовій підтримці, створенню спільних підприємств і виробничим угодам[41].

Така невідповідність інтересів знижує ефективність співпраці між українськими дослідниками і європейськими країнами й актуалізує питання щодо пошуку механізмів оптимізації цього співробітництва. Передусім, потребує вдосконалення нормативно–правова база, яка регулює наукову діяльність в Україні та міжнародне співробітництво вітчизняних дослідників, і належне фінансування інноваційних проектів.

На теперішній час в Україні видано величезну кількість законодавчих документів, спрямованих на упорядкування й регулювання інноваційного розвитку науки і техніки (вже у 2003 р. був виданий 3–томник: Інноваційне законодавство України. Повне зібрання нормативно–правових актів. У 3–х т. – К., 2003.), але фахівці продовжують наголошувати на відсутності «чіткої системи законодавчої бази у сфері інноваційної діяльності та нехтування правовими нормами з боку органів державної влади»[42]. Численні закони України й Укази Президента України, Постанови Верховної Ради України, інші нормативно–правові документи даного профілю залишаються переважно деклараціями. Основна причина – недостатнє фінансування. Якщо ЄС вимагає від своїх членів довести витрати на інноваційні дослідження до 3 % ВВП, то законами України передбачається довести обсяг бюджетних асигнувань на науку до

[41] *Шеставин Н. С., Попов С. Ф.* Европейская научно–технологическая интеграция Украины: возможности и риски // Проблеми науки. – 2006. – № 6. – С. 41–42.
[42] *Федулова Л. І., Данько М. С., Кордонець Г. М.* Оцінка законодавства України з питань стимулювання інноваційної діяльності // Проблеми науки. Міжнародний науково–практичний журнал. – 2006. – № 10. – С. 35.

1,7 % обсягу ВВП, що є недостатнім і до того ж не виконується. Крім того, дію окремих статей Закону України «Про інноваційну діяльність», які надавали цій діяльності певні преференції, було призупинено, а деякі статті взагалі виключено. Не був також реалізований належним чином Указ Президента України «Про заходи щодо поліпшення інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні» № 1116/2005 від 20.07.2005 р.

Через це ефективна інноваційна політика у сфері науки потребує, насамперед, відповідного рівня фінансування, який дозволив би розв'язати організаційні проблеми, налагодити механізм стимулювання інноваційної діяльності й ліквідувати декларативний характер напрацьованих законодавчих норм у цій сфері, тобто надати інноваційному розвиткові системний, ресурсозабезпечений зміст.

Таким чином, можна дійти таких висновків.

1. Конкурентоспроможність України у сучасному глобалізованому світі значною мірою залежить від рівня й масштабів впровадження інноваційних технологій, які потребують інноваційної наукової творчості на рівні кращих світових зразків і стандартів.

2. Переважно через брак фінансування українська наука за роки незалежності значною мірою втратила свій творчий потенціал, що призвело до помітного відриву інноваційної науково–технологічної діяльності від потреб суспільної практики.

3. Одним з важливих засобів подолання кризових явищ у сфері науки та інноваційних технологій є конструктивна співпраця України з країнами ЄС, яка розвивається у двох взаємопов'язаних напрямах:

а) безпосередня участь українських дослідників у європейських наукових програмах;

б) використання досвіду політики країн Євросоюзу в сфері науки й інноваційних технологій.

4. Для мінімізації ризиків, які можуть виникнути для України через невідповідність пропозицій європейських партнерів її внутрішнім інтересам необхідна чітка й послідовна політика держави у сфері науки, ґрунтована на дослідженнях нормативно–правових, фінансових, організаційних механізмів реалізації співробітництва українських дослідників з ЄС.

5. Незважаючи на величезну кількість нормативно–правових актів, які законодавчо регулюють інноваційну діяльність в Україні, дослідники майже одностайно вказують на правовий нігілізм у цій сфері, оскільки, по–перше, немає чіткої системи відповідних законодавчих норм і, по–друге, вони просто не виконуються, залишаючись деклараціями.

6. Основна причина неефективності інноваційної політики в Україні – це відсутність належного фінансування науково–дослідної діяльності. Зважаючи на це, необхідно зосередити увагу на більш диференційованому, раціональному використанні наявних матеріальних ресурсів, вдосконалюючи механізм стимуляції саме інноваційної наукової діяльності. Окрім того, доцільно продумати і впровадити в практику інші важелі впливу: організаційні, морального заохочення, кар'єрного росту тощо.

Пропозиції

Кабінету Міністрів України:

1) доцільно розробити програму нарощування фінансування науки як за рахунок державного бюджету, так і через впровадження ефективного механізму залучення позабюджетних коштів. Європейський стандарт – 3 % ВВП – має стати в перспективі нормою і для України;

2) розробити й запровадити систему підтримки і стимулювання інноваційної діяльності окремих дослідників, наукових колективів та інституцій через надання певних пільг, преміювання, моральне заохочення, диференціацію можливостей кар'єрного росту тощо.

Законодавчим та іншим виконавчим органам держави необхідно впорядкувати чинне законодавство, доповнивши його необхідними документами, які однозначно регламентували б всі складові інноваційної політики, зокрема:

- механізм фінансування та використання коштів;
- трансфер інноваційних технологій;
- інтеграцію науки, освіти й виробництва;
- взаємодію регіонів в інноваційній діяльності.

5.4. Суспільно–релігійні та державно–церковні відносини в Україні у системі європейських координат

Членство України в Раді Європи (РЄ) та її прагнення домогтися аналогічного статусу в Європейському Союзі, що цілком відповідає національним інтересам, актуалізують питання «просування демократії», тобто активізації демократичних трансформацій у всіх сферах життя соціуму.

Метою даного параграфу є аналіз відповідності національної специфіки розвитку суспільно–релігійних та державно–церковних відносин європейським стандартам.

Для реалізації поставленої мети розглянемо впровадження базових принципів Ради Європи щодо розбудови релігійно–церковної сфери в українському суспільному та правовому полі.

Серед пріоритетів Ради Європи ключовими визнаються:

- *захист прав людини, зміцнення парламентської демократії, забезпечення верховенства закону;*
- *досягнення спільних домовленостей, спрямованих на гармонізацію соціальної і юридичної практики держав–членів;*
- *сприяння усвідомленню народами європейської самобутності та єдності, збереження й розвиток культурної багатоманітності*[43].

У цьому контексті політика Ради Європи щодо конфесійної царини здійснюється за двома взаємопов'язаними напрямами: перший стосується обстоювання свободи совісті та свободи діяльності релігійних організацій, другий – розвитку суспільно–релігійних та державно–церковних відносин на толерантних, діалогічних засадах.

Для посилення активності держав–учасниць на цих напрямах ПАРЄ виробила низку вимог і настановчих рекомендацій, викладених у відповідних документах (Рекомендація 1202 (1993 р.) «Щодо релігійної терпимості в демократичному суспільстві», Рекомендація 1396 (1999 р.) «Релігія та демократія», Рекомендація 1556 (2002 р.) «Релігія і зміни в Центральній та Східній Європі», Рекомендація 1804 (2007 р.) «Держава, релігія, світське суспільство та права людини»). Зосередимо увагу на аналізові найбільш значущих позицій. Це – *1) утвердження автономності релігії і політики; 2) охорона релігійного плюралізму; 3) узгодження національних законодавств з Європейською конвенцією з прав людини; 4) провадження справедливої реституції церковного майна; 5) конституювання партнерських відносин між релігійними інституціями та державами*.

Окреслені параметри застосуємо до українського контексту.

1. Утвердження автономності релігії і політики. На рівні загальноєвропейських структур набуло усталеності переконання про необхідність збереження демаркації між духовною і світською владою. Йдеться про те, що релігії не можуть посісти місце демократій й не повинні прагнути владних повноважень, а політичні інституції змушені відповідно ухилятися від поширення свого впливу на діяльність конфесійних об'єднань. Такий підхід викристалізувався з урахуванням тривалого історичного досвіду, який засвідчив: «Проблеми виникають

[43] Совет Европы: история создания и членство в Организации // http://www.echr.ru/coe/index.htm#history

тоді, коли власті намагаються використовувати релігію у власних цілях або коли релігії вдаються до зловживань стосовно держави заради досягнення своєї мети»[44].

У Конституції України (ст. 35) і базовому Законі України «Про свободу совісті та релігійні організації» (1991 р.) закріплено принцип відокремлення церкви і релігійних організацій від держави. Понад те, профільний Закон конкретизує цей принцип у ст. 5, яка стверджує, що держава не фінансує конфесійні об'єднання; релігійні інституції не виконують державних функцій, не беруть участі у діяльності політичних партій, не займаються їхнім фінансуванням тощо[45].

Проте реалії українського життя засвідчують, що правова норма не завжди виконується. Попри заборону церквам і деномінаціям займатися політикою, а політичним партіям використовувати релігійні організації у своїх цілях, має місце політизація конфесійного середовища країни. Особливо виразно вона проявляється під час виборчих кампаній – президентських, парламентських, до органів місцевого самоврядування.

Тим не менше, рівень заполітизованості релігійно–церковного простору поступово знижується. Якщо, приміром, на виборах до Верховної Ради України 1990 р., 1994 р., 1998 р. священнослужителі брали активну участь, а конфесії фактично не завуальовано висловлювали підтримку тим чи іншим політичним силам, то вже на початку наступного десятиліття ситуація змінилася. Напередодні виборчих перегонів 2002 р. предстоятелі найбільших конфесій України (УГКЦ, УПЦ КП, УПЦ МП) публічно заявили, що представники очолюваних ними об'єднань не балотуватимуться кандидатами у народні депутати, але можуть обиратися на місцевому рівні. Через чотири роки Синод УГКЦ прийняв рішення, яким заборонив священикам йти у владу взагалі, пославшись на негативний депутатський досвід духовенства. Позицію греко–католиків наслідувала УПЦ КП. Нині навіть найбільш політично ангажована конфесія – УПЦ МП – переосмислює своє відношення до політики. Усвідомлення переваг політичного нейтралітету знайшло відображення в рішеннях Архієрейського собору цієї церковної структури, котрий відбувся у грудні 2007 р. А Синод УПЦ МП у квітні 2008 р. констатував відмову єпископату і кліриків від участі у виборах до місцевих органів влади з міркувань пастирського характеру.

---

[44] Рекомендація 1396 (1999 р.) «Релігія та демократія» // Свобода совісті та віросповідання в контексті міжнародних й українських правових актів та релігійних документів. – К., 2006. – С. 58.

[45] Див.: Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» // Людина і світ. – 1991. – № 7. – С. 9.

Отож, сьогодні є підстави стверджувати, що принцип автономії релігії і політики у європейському розумінні отримує послідовну апробацію на українських теренах.

2. Охорона релігійного плюралізму. Рада Європи розглядає релігійний плюралізм як цілком природній наслідок свободи релігії та визнає, що європейська спільнота своїм багатством зобов'язана саме взаємодії і взаємовпливам різних культурних і релігійних традицій. Тому, аби виключити будь–які прояви дискримінації, РЄ вимагає від держав–членів нейтральності в питаннях віри та зобов'язує їх створювати належні умови для рівного розвитку усіх віросповідань.

За роки суверенітету Україна досягла відчутних успіхів у плюралістичному розгортанні власного релігійно–церковного простору. Насамперед спостерігається стійке зростання кількості релігійних організацій. За даними Держкомнацрелігій, на початок 2008 р. загальна чисельність церков і деномінацій в Україні досягла майже 34 тисячі одиниць[46]. Для порівняння: минулого року аналогічний показник становив трохи більше 33 тис[47].

Розширюється спектр віросповідних течій. Так, у радянський період в Україні діяло лише 9 зареєстрованих церков і релігійних напрямків. У 1991 р. їх нараховувалось 42, а на 2008 р. – понад 120, однак цей показник навряд чи можна вважати вичерпним, оскільки національне законодавство допускає функціонування релігійних організацій поза реєстрацією.

На тлі плюралізації конфесійного середовища серйозною проблемою залишається патронування органами влади (передусім місцевими) певних релігійних організацій. Прихильність визначається або політичною доцільністю, або вкоріненістю релігійної традиції в культурно–історичний ландшафт регіону. Факти конфесійної заангажованості української влади потрапили в поле зору світової спільноти. Зокрема, черговий Звіт про дотримання прав людини у світі, оприлюднений Бюро демократії та прав людини Державного департаменту США 11 березня 2008 р., звертає увагу на труднощі деяких релігійних меншин та нетрадиційних релігійних угруповань у реєстрації й придбанні майна через прихильність владних структур до тих конфесій, які мають більшість прихильників у певному регіоні. Подібні оцінки, звичайно, не додають авторитету Українській Державі на міжнародній арені.

---

[46] Статистичний звіт Державного комітету України у справах національностей та релігій. – 2007. – Форма № 1. – С. 1–а.

[47] Статистичний звіт Державного департаменту у справах релігій. – 2006. – Форма № 1. – С. 1–а.

3. Узгодження національних законодавств з Європейською конвенцією з прав людини. Одним з дієвих індикаторів демократизації суспільно–релігійних та державно–церковних відносин Рада Європи вважає відповідність національних законодавств Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Цей документ доволі динамічно розвивається, розширюючи коло людських прав і свобод у додаткових протоколах, які також мають бути враховані державами–членами РЄ у своїй законотворчій діяльності. При цьому важливою є вимога Ради Європи щодо чіткості й однозначності формулювань нормативно–правових актів.

Вітчизняному законодавству щодо свободи совісті і віросповідання цієї чіткості та однозначності якраз бракує, як і логічної виваженості. Вже неодноразово науковці та правові експерти наголошували, що Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації», попри усі плюси, застарів і не дає відповіді на актуальні питання поточного моменту. У 2005 р. співдоповідачки Комітету ПАРЄ з питань виконання обов'язків і зобов'язань державами–членами РЄ Ханне Северинсен та Ренате Вольвенд, критично проаналізувавши документ, зауважили: *1) законом обмежено форми, в яких можуть створюватись релігійні організації; 2) встановлено обмеження на мінімальну кількість засновників, які можуть зареєструвати статут релігійної організації у кількості 10 осіб (водночас для інших громадських організацій вимагається 3 особи); 3) релігійним організаціям заборонено створювати місцеві відділення без статусу юридичної особи (філії та представництва); 4) релігійні об'єднання не можуть набувати статусу юридичної особи; 5) має місце дискримінація іноземців та осіб без громадянства; 6) бракує прозорості в питанні, які організації мають реєструвати обласні державні адміністрації, а які – державний орган у справах релігій; 7) наявна низка нечітких положень, які залишають широкий вибір виконавчим органам*[48].

За час, що минув, Україна фактично не зробила суттєвих кроків у напрямі задоволення висунутих претензій. Резонансна подія – підготовка у 2006 р. проекту нової редакції Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» – завершилася лише широким публічним обговоренням документа без подальшого проходження через парламент. Окремі пропозиції (встановлення кримінальної відповідальності за порушення таємниці сповіді; заборона використання релігійної символіки у рекламі; надання земельних наділів у

[48] *Друзенко Г.* Між традицією та свободою // http://www.risu.org.ua/ukr/religion.and.society/analysis/article;10725/

постійне користування монастирям) не відтворюють розуміння глибини комплексних перетворень, а скоріше, виглядають імітацією роботи у відповідному законодавчому полі.

Вкотре на вади чинного Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» вказала судова справа «Свято–Михайлівська парафія проти України», яку наша Держава програла у 2007р. Європейський суд з прав людини визнав, що Україна порушує ст. 9 Конвенції. У загальному висновку він наголосив, що причиною неспроможності українських судів захистити віруючих від свавілля з боку держави виявилися непослідовність та непередбачуваність українського законодавства про свободу совісті й віросповідання. Серед прогалин профільного Закону України Суд зазначив: *1) недостатньо чітко прописані підстави відмови релігійній організації у реєстрації статуту (ст. 15); 2) незрозумілу класифікацію релігійних організацій (ст. 7–8)*[49].

Таким чином, Україна, аби попередити будь–які санкції з боку РЄ, зобов’язана прискорити роботу над приведенням законодавства щодо релігійно–церковної сфери у відповідність до демократичних стандартів, характерними для європейського співтовариства.

4. Провадження справедливої реституції церковного майна. Рада Європи свідома, що падіння «духовної завіси» поставило уряди країн посткомуністичного табору перед вирішенням складного завдання – відновлення історичної справедливості щодо конфесій, покривджених тоталітарними режимами. Успішне врегулювання ними (урядами) передусім майнових питань у ситуації релігійного розмаїття, відсутності у традиційних церков досвіду функціонування в умовах світоглядного плюралізму європейські представницькі структури схильні розглядати як вагомий доказ демократичного самоствердження.

«Гарантувати релігійним організаціям, майно яких було націоналізоване в минулому, реституцію цього майна протягом певного часу, а в тих випадках, коли це неможливо, виплату справедливої компенсації; необхідно вжити належних заходів з метою недопущення приватизації націоналізованої церковної власності»[50], – записано в Рекомендації ПАРЄ № 1556 (2002 р.) «Релігія та зміни в Центральній і Східній Європі».

Незважаючи на те, що за роки незалежності Української Держави значний масив культових споруд і майна вже повернуто релігійним

[49] *Друзенко Г.* Непомічене судове рішення // http://www.risu.org.ua/ukr/religion.and.society/analysis/article;20048/

[50] *Релігія* та зміни в Центральній і Східній Європі: Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1556 (2002) // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 8 (92). – С. 19.

організаціям, остаточне завершення цього процесу потребує вдосконалення порядку реституції, на що прямо вказано в Резолюції ПАРЄ № 1466.

На жаль, протягом останніх двох років Україні не вдалося суттєво просунутися у вирішенні цього завдання. У березні 2006 р. на виконання Указу Президента України була утворена Міжвідомча комісія з підготовки пропозицій щодо відновлення прав церков і релігійних організацій, порушених унаслідок проведення тоталітарної політики в минулі часи. Робота її виявилась не надто результативною. Правонаступниця Міжвідомчої комісії – Комісія з питань повернення майна релігійним організаціям при Кабінеті Міністрів України – також не спромоглася на ефективний результат. Лише у вересні 2007 р. спільним наказом Міністерства юстиції та Деркомнацрелігій України була утворена робоча група з розробки законопроекту «Про повернення релігійним організаціям колишніх культових споруд та іншого церковного майна». Потреба в такому законі – вимога часу. Його прийняття могло би суттєво знизити гостроту конфліктів на майновому ґрунті, які продовжують бути джерелом напруги у міжконфесійних та державно–церковних відносинах.

5. Конституювання партнерських відносин між релігійними інституціями та державами. Внесок організованих релігій у розвиток громадянського суспільства та демократії переконує керівників європейських структур поглиблювати співпрацю з релігійними об’єднаннями. Голова ПАРЄ Рене Ван дер Лінден на ІІІ Європейській міжхристиянській асамблеї у румунському місті Сібіу, яка відбулася у вересні 2007 року, заявив: «Віра, релігія та релігійні організації відіграють життєво важливу роль у соціумі, забезпечуючи цілісність суспільного організму... Я переконаний, що політики змушені визнати це і збільшити роль Церков та інших релігійних організацій в суспільстві»[51]. Загалом коопераційна модель розцінюється єврочиновниками як невід’ємна складова дотримання основоположних прав людини, захисту особи і спільноти від будь–яких форм переслідувань на грунті релігії.

Релігійні організації України мають можливість взаємодіяти з Державою на засадах партнерства в різних сферах соціального і громадського життя. Це розробка й впровадження різноманітних соціальних програм, захист фундаментальних норм моралі, духовне виховання молоді, підтримка інституту сім’ї, збереження довкілля, відродження традицій милосердя і благодійництва, охорона здоров’я тощо.

---

[51] Председатель ПАСЕ: нужно усилить влияние церквей в обществе // http://www.regions.ru/news/politics/2096498/

Є чимало прикладів такої плідної співпраці. Багато церков утримують сиротинці, хоспіси, здійснюють реабілітаційні програми для безпритульних дітей, інвалідів тощо. Регулярною є участь конфесій у проведенні суспільно значущих акцій, під час яких релігійні організації виховують у вірних повагу до національних свят, історичних подій, культурних та духовних надбань Українського народу.

Активна суспільна позиція церков і деномінацій обумовлює високий рейтинг довіри до них з боку українців, який наближається до 60 %[52]. Подібним авторитетом не користується жодний з інших державних, політичних чи громадянських інститутів.

Парадоксальність національного варіанта партнерства полягає у тому, що українська влада (на усіх рівнях), декларуючи важливість і необхідність всебічного використання соціального, етично–виховного, культурно–просвітницького тощо потенціалу конфесій у державотворчих процесах, часто своїми діями або бездіяльністю стає на заваді цього використання.

Приміром, довготривалі теоретичні дискусії з приводу значимості надання права релігійним інституціям засновувати загальноосвітні навчальні заклади понині не знайшли втілення у практичній площині. Що стосується викладання знань про релігію у державних і приватних освітніх установах, то Міністерство освіти і науки України поки не запропонувало загальнонаціонального підходу. Проблеми з розробки методичних рекомендацій, змістовного наповнення духовно–релігійних дисциплін, кадрового забезпечення тощо часто вирішуються на рівні окремої школи.

Інші приклади: з прийняттям Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб–підприємців» № 755–IV від 15.05.2003 р. постала проблема подвійної реєстрації релігійних інституцій, що у свою чергу призвело до ускладнення отримання останніми статусу юридичної особи. Проблему не розв'язано дотепер. Має місце зволікання з виконанням Указу Президента України «Про план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» № 39 від 20 січня 2006 р. в частині, що передбачає зміцнення правових засад свободи совісті та віросповідання. Із набуттям чинності Законом України «Про Державний бюджет України

---

[52] *Українці* найбільше довіряють Церкві // http://orthodoxy.org.ua/uk/po_eparhiyah/kiivska/2007/06/06/8320.html; Церква користується найбільшою довірою українців // http://orthodoxy.org.ua/uk/po_eparhiyah/kiivska/2007/11/13/11677.html

на 2008 р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 107–VI від 28.12.2007 р. погіршилися умови діяльності церков і релігійних організацій. Статті 76 та 124 цього Закону запровадили для релігійних організацій новий порядок передачі в оренду державного та комунального майна – виключно на конкурсних засадах, та набуття права оренди земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, – також виключно на аукціонах. Якщо врахувати неприбутковий характер конфесійних об'єднань, то зрозуміло, що вони не можуть конкурувати з комерційними структурами.

Така непослідовність фактично серйозно гальмує поглиблення державно–церковного співробітництва.

Наведений вище аналіз дає підстави сформулювати кілька узагальнюючих положень.

1. У взаєминах між релігією і політикою простежується позитивна тенденція. Конфесійне середовище країни поступово стає менш політизованим. Релігійні об'єднання переорієнтовуються на реалізацію власного потенціалу в традиційних для себе сферах (душпастирство, благодійність, освіта і виховання, захист суспільної моралі й т. ін.), що значно підвищує їхній авторитет у суспільстві.

2. Українська модель суспільно–релігійних і державно–церковних відносин розвивається в умовах неповної відповідності національного законодавства базовим стратегемам Ради Європи. Причому ця невідповідність доволі таки істотна на тлі інших країн Старого Світу з усталеними демократичними традиціями.

3. Політиці Української Держави стосовно сфери свободи совісті і віросповідання властиві (абстрагуючись від резонних інтенцій) інколи непродуманість, алогічність, непередбачуваність. Почасти владні рішення ухвалюються всупереч законодавству, при їх прийнятті керуються кон'юнктурними інтересами чи особистими симпатіями та амбіціями.

4. Вагомим критерієм оцінювання ефективності державно–церковної взаємодії на національному ґрунті є схильність до надмірної декларативності. Прагнення видавати бажане за дійсне, відсутність належної самокритики суттєво ускладнюють, заплутують, уповільнюють реальні трансформації.

5. Для України актуальною є проблема пошуку рівноваги між принципами демократії і правами людини (у тому числі на свободу совісті і релігії), з одного боку, та збереженням національної (культурної, етнічної, мовної, релігійної) ідентичності.

Пропозиції

Гармонізація національної моделі суспільно–релігійних та державно–церковних відносин з європейськими стандартами потребує здійснення певних кроків.

1. Цілком слушним видається продовження роботи над проектом Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Необхідно взяти за основу документ, підготовлений на виконання Указу Президента України «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» № 39/2006 від 20.01.2006 р. Не завадило б для активізації діяльності відповідної робочої групи внести зміни у персональний склад. Доопрацьований та удосконалений законопроект подати на розгляд Верховної Ради України до кінця 2008 р.

2. Важливим є створення робочої групи з розробки законопроекту стосовно реституції. Без прийняття такого закону справедливо вирішити проблему повернення майна релігійним організаціям, конфіскованого у минулому, неможливо. Адже ця проблема є болючою не лише для церков і деномінацій, а й для інших суб'єктів громадянського суспільства. Тому законопроект має передбачити чіткі механізми врегулювання питань реституції, не ставлячи конфесії у привілейоване становище.

3. Доречно переглянути визначений Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік», порядок оренди майна і земельних ділянок, котрі знаходяться у державній і комунальній власності, релігійними організаціями, врахувавши при цьому неприбутковий характер останніх.

4. Потребує прискіпливого розгляду питання щодо внесення змін до законодавства України про освіту з метою забезпечення права релігійних організацій на заснування загальноосвітніх навчальних закладів. Варто уже перейти від теоретичних дебатів у цій площині до конкретних практичних дій.

5.5. Українські аудіовізуальні ЗМІ: проблеми і завдання розвитку у контексті адаптації до нормативно–правових вимог ЄС та Ради Європи

Принципи організації та регулювання розвитку телерадіомовлення суттєво відрізняються в різних європейських країнах. Водночас на рівні Європейського Союзу, а також – меншою мірою – Ради Європи політика держав–членів цих організацій узгоджена, скоординована і підпорядкована єдиній філософії та низці спільних наднаціональних завдань. Це відображено, зокрема, у корпусі відповідних нормативно–правових

актів. Стратегічна зорієнтованість України на інтеграцію в європейський аудіовізуальний простір, а також порівняно висока ефективність регулювання розвитку телебачення та радіомовлення в ЄС спонукають не лише проаналізувати стан та тенденції розвитку системи українських аудіовізуальних ЗМІ, а й визначити ступінь її відповідності стандартам ЄС щонайменше на нормативно–правовому рівні.

5.5.1. Загальна характеристика української системи аудіовізуальних ЗМІ

На даний момент аудіовізуальні медіа абсолютно домінують у структурі інформаційного споживання громадян України і є основним каналом впливу на суспільну свідомість нашого соціуму[53*].

Станом на початок 2007 р. в Україні було зареєстровано 1268 телерадіоорганізацій (ТРО), з них: 647 – телемовних, 524 – радіомовних, 97 – телерадіомовних. З них понад половина є комерційними організаціями, що належать приватним особам, близько 300 – комунальними, 37 – державними[54]. Згідно з даними, зібраними експертами медіа–проекту «Телекритика», 15 % вітчизняних ТРО практично не працюють, а 60 % «ледве виживають». Відтак основу української системи аудіовізуальних ЗМІ фактично складають приблизно 25 % вітчизняних ТРО.

Згідно з вітчизняним законодавством, статус загальнонаціональних мовників надається ТРО, що ведуть мовлення в областях (з урахуванням Автономної Республіки Крим), де проживає не менше двох третин населення України. На сьогодні Національна рада з питань телебачення і радіомовлення визначила 15 таких телерадіоорганізацій: Національна телекомпанія України, ТОВ «ТРК «Ера», ТРК «Студія 1+1» у формі ТОВ, АТЗТ «Українська незалежна ТВ–корпорація» («Інтер»), ТОВ «Міжнародна комерційна ТРК «ICTV», ЗАТ «Новий канал», ЗАТ «ТРК

---

[53] * За результатами опитування Київського міжнародного інституту соціології, на сьогодні рейтинг джерел інформації, за допомогою яких громадяни України отримують інформацію, виглядає так: українське телебачення (90 % респондентів), українська преса (59 %), українське радіо (50 %), російське телебачення (30 %). (Див.: *Кракович Д.* Проигрывает ли Украина в информационной войне на своей территории? // http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=9802). 45 % українських громадян дивляться телепередачі понад 2,5 години на добу. Це третє місце в Європі після Греції (54 %) та Великобританії (50 %). При цьому новинам і політичним програмам українці приділяють найбільше серед європейців часу. (*Головаха Є., Горбачик А., Паніна Н.* Україна та Європа: результати міжнародного порівняльного соціологічного дослідження. – К.: Інститут соціології НАН України, 2006. – С. 157–158.)

[54] *План* розвитку національного телерадіоінформаційного простору України на 2006–2007 роки (з доповненнями, внесеними рішенням Національної Ради № 1260 від 03.10.2007) // http://www.nrada.gov.ua/cgi–bin/go?page=89

«Україна», ЗАТ «Міжнародний Медіа Центр СТБ», «ТК «ТЕТ», ЗАТ «ТелеОдин», ТОВ «ТРО «Мульті Медіа Сервіс», ТОВ «ТРК «НБМ», ТОВ «ТС «Служба інформації», ТОВ «ТРК «Експрес–Інформ», ВАТ «ТК «Тоніс».

За чисельністю аудиторії український ринок телебачення досить чітко поділяється три сегменти: а) абсолютні лідери – канали Інтер та 1+1 (приблизно 20–25 % загальної телеаудиторії); б) другий ешелон – канали «Новий», ICTV, СТБ, «Україна», ТЕТ (від 7 % до 3 %); в) третій ешелон – 5 канал, Перший Національний, НТН, Тоніс, М1, Мегаспорт та інші.

Протягом 2007 р. на вітчизняному ринку телебачення продовжували розгорталися процеси монополізації. Сьогодні найбільший його сектор уже поділений між трьома великими і кількома меншими медіа–групами. Найбільшими гравцями є групи компаній «Інтер» та «1+1», а також медіа–холдинг Віктора Пінчука («Міжнародна комерційна телерадіокомпанія» (ICTV), «Міжнародний медіацентр – СТБ» і «Новий канал» (Київ).

На структурному рівні система аудіовізуальних ЗМК сучасної України характеризується такими особливостями: а) домінування у медіа–просторі комерційних телерадіоорганізацій (найбільший відсоток аудиторії, територіального покриття та обсягу мовлення); б) перевага у сітках мовлення неукраїнського аудіовізуального продукту; в) широка присутність на ринку телебачення іноземного капіталу та власності; г) відсутність сектору Суспільного телерадіомовлення; ґ) державне телерадіомовлення з традиційно незначною аудиторією, значна кількість малоефективних комунальних ТРО.

5.5.2. Тенденції та особливості розвитку

Роком закріплення й подальшого розвитку низки знакових тенденцій у розвитку вітчизняного телебачення став 2007 рік. Коротко зупинимось на них, а також на основних проблемах галузі.

Спеціалізація телеканалів. Зростаюча конкуренція в галузі змушує деяких учасників ринку шукати нішові аудиторії. У результаті цього такі спеціалізовані канали, як М1 (музика), Мегаспорт (спорт), ТЕТ (розваги), 5 канал (новини), зросли у рейтингах та збільшили своє географічне покриття.

Локалізація, тобто поступове заміщення в ефірі (передусім у прайм–тайм) провідних каналів американської продукції продукцією російського, вітчизняного або спільного україно–російського виробництва. Поряд з тим протягом останніх двох років, за висновками медіа–консалтингової компанії «Media Resources Management», спостерігається ще одна важлива тенденція: *диференціюються* інтереси та уподобання телеаудиторій Росії та

України. Дедалі частіше популярний у РФ телевізійний продукт привертає дещо менше уваги українського глядача. Несподіваним, але яскравим прикладом такого продукту є КВК (Клуб веселих та кмітливих)[55].

Зростання ринку телевізійної реклами. Протягом 2001–2006 рр. цей ринок в Україні за цей же період збільшився у десять разів. У 2006 р. він зріс на 47 % і досяг 370 млн дол. За результатами 2007 р. експерти прогнозують його збільшення у наступному році ще на 25 %, тобто майже до 500 млн дол. Поряд з цим рекламні витрати на душу населення в Україні є нині одними з найнижчих у світі й, наприклад, у 2006 р. складали 15,90 дол. проти 44,20 дол. у Росії та до 300 дол. у деяких країнах Центральної та Східної Європи. Витрати ж на медіа–рекламу в Україні за цей саме рік досягли 0,7 % ВВП порівняно з середнім показником 2,5 % у країнах Центральної та Східної Європи. Сьогодні *вітчизняний ринок телевізійної реклами швидко збільшується, має значний ресурс подальшого зростання і є привабливим для іноземних інвестицій*. За експертними прогнозами, у середньостроковій перспективі він збереже високі темпи зростання, «що вимірюються двозначними числами», і досягне 1,8 млрд доларів, або 0,9 % ВВП у 2010 р.[56] Очевидно, що саме по собі це стане значним стимулом для розвитку аудіовізуальних ЗМІ в Україні.

У цього позитивного процесу є, однак, і зворотний бік – *бум на ринку телереклами спричиняє систематичні зловживання у її розміщенні*. У частині загальних вимог до виготовлення та розміщення реклами українське законодавство повністю відповідає європейським нормам, закріпленим у Директиві про транскордонне телебачення (15 % добового ефірного часу та не більше 20 % часу в кожній астрономічній годині, обмеження реклами алкогольних напоїв та брендів). На практиці, проте, ці вимоги далеко не завжди виконуються. За даними Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, у 2007 р. практично кожне п'яте (19,6 % від загальної кількості) порушення ефірними мовниками вітчизняного законодавства стосувалося рекламної діяльності[57]. Після недотримання програмних концепцій мовлення це друге місце у рейтингу порушень. Так, прямо й систематично порушує вимоги ЗУ «Про рекламу» щодо обмеження її обсягів в ефірному часі більшість загальнонаціональних мовників.

---

[55] *Пять* лет развития украинского телевидения // http://www.telekritika.ua/media–rinok/mrm/2006–10–17/7643

[56] *Огляд* українського ринку телевізійного мовлення / Центр досліджень регіональної політики // Політичний експерт // http://www.politexpert.in.ua/pdf/ua_tv_broadcasting_market_overview_2007_12_06.pdf

[57] http://www.nrada.gov.ua/cgi–bin/go?page=119

Не дуже узгоджується з європейською практикою й національними інтересами порівняно велика кількість реклами алкоголю на українському телебаченні. Виробники алкогольної продукції разом з виробниками споживчих товарів та операторами мобільного зв'язку є сьогодні лідерами на вітчизняному ринку телереклами. Формально залишаючись у рамках закону, вони вдаються переважно до непрямих її форм – спонсорства та product placement (розміщення логотипу своїх товарів у телепрограмах, фільмах тощо). У той же час на відміну від країн ЄС у нашому телерадіопросторі практично відсутній інформаційний продукт, спрямований на пропаганду здорового способу життя, зменшення вживання алкоголю, роз'яснення негативних наслідків алкогольної залежності тощо.

Нарощування обсягів телевізійного кіновиробництва. Поступове, але дедалі інтенсивніше зростання у цій галузі розпочалося приблизно з 2003 р. Швидко зростають знімальні площі – за приблизними підрахунками в Україні вже зараз функціонують павільйони загальною площею понад 20 000 м^2. Це порівняно небагато (лише у розпорядженні російської продюсерської компанії «Амедіа» – власний студійний комплекс повного циклу площею понад 40 000 м^2), але в Україні вже на поточний момент будується не менше 10 000 м^2 нових знімальних площ, планується ж значно більше[58]. Власні кіновиробничі комплекси вже почали будувати деякі вітчизняні продюсерські компанії – наприклад, «ПРО–ТВ», «Мамаду». Нині в Україні існує низка виробників телевізійного кіно, які стали впливовими гравцями не лише на вітчизняному, а й на пострадянському ринку. Крім щойно згаданих «ПРО–ТВ» і ТО «Мамаду», це, зокрема, «Українська Медійна Група», «Film UA», «Стар Медіа», «Production UA», телеканали «Інтер», «Новий», «Студія «1+1», «ICTV», «СТБ».

Понад те, можна досить впевнено твердити, що позитивні тенденції – стійкий приплив капіталовкладень в індустрію, швидке формування на території держави відповідної ринкової інфраструктури, зростання кількості фахівців, підприємств, задіяння нових знімальних площ та устаткування збережуться протягом найближчих 5–7 років.

Водночас тут існує вагома гуманітарна проблема. Найвпливовіші телевізійні виробництва, що діють нині в Україні, з комерційних резонів вдаються до типової для російського бізнесу маркетингової стратегії: вони виготовляють (або закуповують у РФ) продукт різних форматів та

[58] Кинопроизводство в Украине крепнет // http://www.telekritika.ua/media–rinok/mrm/2006–09–08/7477

якості, але розрахований переважно на російського та російськомовного споживача. Відтак, переважна більшість телевізійної кінопродукції, що виготовляється в Україні і розміщується на вітчизняному телебаченні *не є українською не лише за мовною ознакою, а й з точки зору художнього змісту*. Вона об'єктивно є чинником консервації та зміцнення ареалу російського мовно–культурного впливу, гальмує процеси формування консолідованого українського суспільства, сучасної української ідентичності.

У цьому становищі держава має знайти шляхи налагодження масового виробництва й демонстрації національного на базі вітчизняних потужностей – з художньої та змістової точки зору – телевізійного кінопродукту.

5.5.3. Найактуальніші проблеми

Запровадження системи загальнонаціонального Суспільного телерадіомовлення (СМ). Станом на травень 2008 р. прогрес у цій царині є мінімальним. Проблема *досі не вирішується у площині практичної політики, знаходячись у фазі попереднього осмислення*.

Однією з очевидних причин цього є те, що Україна (на відміну від більшості країн ЄС, де аудіовізуальні медіа виникли й розвинулися саме в цих формах) ніколи не знала Суспільного мовлення. Національне телебачення народилося за часів СРСР як монопольна *державна* система, не пристосована до зворотного зв'язку із суспільством й орієнтована на одностороннє «мовлення» держави до населення. Сьогодні існують відповідні нормативно–правові акти, що регулюють порядок утворення та діяльності системи СМ у нашій державі. Концептуально вони відповідають директивам і рекомендаціям ЄС та ПАРЄ, оскільки розроблялася, виходячи саме з цих документів і з досвіду розвинених країн, а не з реальних українських умов.

Європейська ж практика свідчить, що запровадження Суспільного мовлення – це, по–перше, довгий, а по–друге – унікальний для кожної країни процес, який дуже складно резюмувати в уніфікованих загальноприйнятних рекомендаціях. Тому Україні доведеться шукати як власний шлях його запровадження, так і питомо українські форми його існування та функціонування.

Протягом 2006–2007 рр. фахівці Держтелерадіо розробили проекти розпоряджень Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної програми створення суспільного телебачення і радіомовлення в Україні на 2007–2011 роки» та «Про схвалення

Концепції Державної програми розвитку державного телебачення і радіомовлення на 2006–2009 роки»[59]. У цих документах запропонований такий алгоритм: держава модернізує технологічно–виробничі потужності власних ТРО, після чого на цій базі (без приватизації майна), на чітких, відрегульованих законодавчо й адміністративно умовах створюється Суспільне мовлення. Крім того, цілу низку концепцій створення та розвитку СМ в Україні запропонували вітчизняні експерти та фахівці. Певну риску під цими напрацюваннями підвів Указ Президента України «Про заходи щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України» від 21 лютого 2008 р. № 148 (ним, зокрема, передбачена підготовка й затвердження протягом поточного року відповідної державної Концепції).

Водночас хіба не єдиним практичним кроком щодо запровадження СМ в Україні з боку держави став запуск нового загальнонаціонального телеканалу «Перший громадський», що під егідою Держкомтелерадіо розпочав мовлення у серпні 2007 року. Канал створений на базі обласних та регіональних державних телерадіокомпаній шляхом впровадження двоспрямованої приймально–передавальної супутникової системи обміну і розподілу телевізійних програм. Ідея (вже втілена в Німеччині, Польщі, деяких інших європейських країнах) полягає у створенні цілісної телемережі, що об'єднує регіони між собою і з центром. Сьогодні передчасно оцінювати ефективність цього проекту, проте сама концепція каналу спонукає розглядати його як можливу складову майбутньої загальнонаціональної системи СМ.

Збільшення глобальної інформаційної присутності України. На сьогодні офіційну присутність України у світовому телерадіопросторі забезпечує ДТРК «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» (УТР). Міжнародне співробітництво в інформаційній сфері здійснюється на підставі низки договорів. Загалом Держкомтелерадіо координує і контролює реалізацію міжурядових та міжвідомчих угод в інформаційній сфері з понад 30 країнами світу в Європі, СНД, Африці, Азійсько–Тихоокеанському регіоні та на Близькому Сході. Спільно з Державним підприємством «Укркосмос» УТР мовить на 84 країни світу, а з 2005 р. здійснює повноцінне інтернет–мовлення в реальному часі. З липня 2007 р. обсяг мовлення доведено до 24 годин на добу з титруванням програм англійською мовою. Аудиторія УТР за межами України

[59] Звіт про стан виконання Плану роботи Державного комітету телебачення і радіомовлення України за перший квартал 2007 року // http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=58460

налічує понад 23 млн глядачів, в тому числі в кабельних мережах – 7,5 млн абонентів[60].

Із розвитком національної системи глобального мовлення тісно пов'язане питання *налагодження ефективного «управління новинами»* (менеджмент новин, спін–докторство) *про Україну з боку держави.* Загальноприйнятою практикою у світі є утворення спеціальних служб та/чи механізмів, що спеціально опікуються поширенням відкритих повідомлень про країну. Це розглядається як розумний баланс між демократичними принципами права на інформацію й свободи слова і здійснюваним в інтересах суспільства та громадян контролем за нею.

На вирішення цих питань була спрямована «Державна програма забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003–2006 роки». Проте ефект від її втілення виявився недостатнім, що підтверджується експертними оцінками. Так, на міжнародному заході «Комунікації: управління змінами та імідж України», що відбувся у листопаді 2007 р. під егідою Міжнародної асоціації зі зв'язків з громадськістю (IPRA) та за сприяння Української PR–Ліги, особливо наголошувалося, що *про Україну в світі досі знають недостатньо, й далеко не завжди ця інформація є коректною*. Зазначалося також, що більшість повідомлень про Україну потрапляє до міжнародної спільноти, як і раніше, з Російської Федерації, де зосереджена найбільша на пострадянському просторі кількість представництв провідних світових медіа[61]. Природно, що за таких обставин РФ має значні можливості для створення вигідного їй міжнародного іміджу України.

Нині в Україні розроблена й схвалена Кабінетом Міністрів чергова «Концепція Державної програми формування позитивного міжнародного іміджу України на 2007–2010 роки» (розпорядження КМ України від 6 червня 2007 р. № 379–р). Програма орієнтована на «налагодження функціонування культурно–інформаційних центрів, здійснення супутникового мовлення в інформаційному просторі іноземних держав українською та іноземними мовами, включення вітчизняних телепередач до пакетів програм, що транслюються за кордоном кабельними мережами».

Інтеграція в європейський медіа–простір. Останнє завдання тісно пов’язане з першим і вимагає, зокрема, певної корекції вітчизняної нормативно–правової бази. З ідеологічної, а у більшості випадків – і норма-

[60] Державна телерадіокомпанія «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» // http://www.utr.ukrintell.com.ua/chan/

[61] Більшість інформації про Україну йде у світ із Росії // http://www.telekritika.ua/news/2007–11–16/34967

тивно–правової точок зору українське аудіовізуальне законодавство відповідає духу та букві відповідного законодавства ЄС. Їх порівняльний аналіз переконує в тому, що неузгодженості, які могли б перешкодити інтеграції вітчизняних електронних ЗМІ в європейський медіа–простір, та оптимізації їх розвитку, стосуються насамперед законодавчого регулювання рекламної діяльності та запобігання надмірній концентрації ЗМІ та забезпечення прозорості відносин власності щодо ЗМІ.

Разом з тим *Україна досі не ратифікувала Європейську конвенцію про транскордонне телебачення (зі змінами, внесеними Протоколом від 9 вересня 1998 року)*. Це необхідно здійснити, оскільки об'єктивно ратифікація цього акта є одним з обов'язкових кроків для оптимізації функціонування українських аудіовізуальних ЗМІ та інтеграції нашої держави в європейський медіа–простір. У разі приєднання України до Конвенції перед вітчизняними ТРО відкриються нові можливості для виходу на зовнішні ринки, для міжнародного обміну програмами та їх спільного виробництва. До того ж у цьому акті передбачені достатньо ефективні механізми захисту прав держав–учасниць. Так, будь–яка з них може ініціювати внесення поправок у текст Конвенції, а також тимчасово призупиняти ретрансляцію на своїй території іноземних телепрограм, де порушуються її умови.

На сьогодні Державним комітетом телебачення і радіомовлення вже підготовані необхідні для ратифікації законопроекти: «Про ратифікацію Європейської конвенції про транскордонне телебачення, із змінами, внесеними Протоколом від 9 вересня 1998 року», «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення», «Про внесення змін до деяких законів України»[62].

Упровадження цифрового телерадіомовлення. Перехід на цифрові технології мовлення є нині однією з глобальних тенденцій. Відповідно до рішення Регіональної угоди «Женева–06», до якої приєдналася і Україна, всі країни Європи до 2015 року припиняють аналогове телевізійне мовлення і замінюють його на цифрове формату DVB–T.

Упровадження цифрового телерадіомовлення в Україні є необхідним, оскільки це: а) забезпечить технологічне підґрунтя для подальшої інтеграції України у європейський та світовий телерадіопростір; б) оптимізує використання радіочастотного ресурсу, виділеного Міжнародним союзом електрозв'язку для потреб України (сьогодні він використаний вже при-

---

[62] http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=61024; http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=61488.

близно на 90 %); в) збільшить інвестиційну привабливість галузі; г) забезпечить рівномірне покриття телемовленням усієї території держави, включаючи прикордонні регіони; ґ) виведе Україну на рівень західноєвропейських показників щодо кількості програм телевізійного, звукового та мультимедійного мовлення, поліпшить якість сигналу, уможливить створення в Україні телебачення високої чіткості (технологія High Definition Television – HDTV). Національна рада з питань телебачення і радіомовлення 27 листопада 2007 р. затвердила «Державну програму впровадження цифрового телерадіомовлення в Україні», згідно з якою до липня 2015 р. має відбутися повний перехід на цей стандарт.

Нацрада планує дотримуватися стратегії забезпечення незахищених верств населення перетворювачами цифрового сигналу державним коштом за рахунок орієнтації на дешевші технології (зокрема переведення в цифровий стандарт наявних аналогових передавачів).

Протягом усього існування суверенної України державне регулювання телерадіомовлення мало здебільшого фрагментарний, ситуативний, корупційно–непрозорий характер. Черговим свідченням того, що державна політика у сфері телерадіомовлення починає набувати ознак системності й дійсної орієнтованості на національні інтереси України, є зміст Рішення РНБОУ від 21 березня 2008 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України», що набуло чинності відповідно до Указу Президента України від 23 квітня 2008 р. № 377. Документ має комплексний характер і передбачає заходи щодо вирішення найактуальніших проблем вітчизняної інформаційної сфери, включаючи: впровадження цифрового телерадіомовлення, формування позитивного іміджу України, підтримки конкуренції та запобігання монополізму у сферах телекомунікацій та ЗМІ, активізації створення та розміщення вітчизняного аудіовізуального продукту в національному телерадіопросторі та багатоканальних мережах інших держав, підготовка державних концепцій створення системи Суспільного телерадіомовлення та національної інформаційної політики, а також проекту Доктрини інформаційної безпеки України.

Таким чином починаючи приблизно з 2000 р. національна система аудіовізуальних ЗМІ в Україні знаходиться у фазі інтенсивного нарощування своїх потужностей і сьогодні можна дати цілком оптимістичний прогноз щодо динаміки її кількісного зросту на найближчі 5–7 років. Разом з тим розвиток вітчизняних аудіовізуальних медіа обтяжений низкою вагомих структурно–організаційних проблем, а саме:

- відносно потужний конгломерат комерційних ТРО, що контролюється приватними особами та/чи кількома медіа–холдингами за фактичної відсутності сектору суспільного телерадіомовлення;
- дедалі виразніші тенденції до монополізації ринку за непрозорості відносин власності на ключові ЗМІ та недостатньо ефективного законодавчого регулювання цієї сфери;
- перевага у телерадіоефірі та багатоканальних мережах неукраїнського аудіовізуального продукту, дефіцит вітчизняного;
- низький рівень присутності України у глобальному і, зокрема, європейському телерадіопросторі, висока інформаційна залежність від іноземних держав та медіа–структур.

Виходячи з цього, здійснення ефективної державної політики у сфері телерадіомовлення передбачає **виконання таких масштабних завдань**.

1. Налагодження системного та масового виробництва національного інформаційного (передусім аудіовізуального) продукту, просування його на ринки та масштабне розміщення у телерадіоефірі. На даній фазі розвитку особливу увагу треба приділити телевізійному кіновиробництву. З урахуванням специфіки української ситуації доцільною є термінова розробка й реалізація *цільової програми державних замовлень на виробництво та розміщення телевізійної національної – з художньої та змістової точок зору – кінопродукції.*

2. Запровадження класичної дуальної моделі системи аудіовізуальних ЗМІ, тобто створення поряд з комерційним достатньо впливового сектору Суспільного телерадіомовлення. На даному етапі для цього необхідним є: а) неухильне виконання Указів Президента України «Про заходи щодо створення системи суспільного телебачення і радіомовлення України» (від 21 лютого 2008 р. № 148) та «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України» (від 23 квітня 2008 року № 377); б) невідкладна (протягом 2008 р.) підготовка та винесення на розгляд Верховної ради України Національної програми створення системи суспільного телебачення і радіомовлення України.

3. Удосконалення системи репрезентації України всередині країни й у світі – як у виробничо–технологічному, так і у структурно–організаційному аспекті. У нормативному плані для цього щонайменше потрібне прийняття і повноцінна реалізація завдань «Державної програми забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2007–2010 роки», концепція якої схвалена Кабінетом Міністрів 6 червня 2007 р. Але

до переліку основних завдань Програми доцільно додати ще принаймні два завдання, без яких вона залишиться декларативною: а) розробка концепції та положення про спеціальний державний орган, що на міжвідомчому рівні забезпечував би міжнародне «управління новинами» про Україну; б) інтенсивне розширення мережі корпунктів і представництв національних інформагентств та медіа у світі.

4. Адаптація нормативно–правової бази та регуляторної діяльності до стандартів ЄС у частині регулювання діяльності аудіовізуальних ЗМІ. Для цього, зокрема, необхідно: 1) ратифікувати Європейську конвенцію про транскордонне телебачення (зі змінами, внесеними Протоколом від 9 вересня 1998 р.); 2) внести до Закону України «Про захист економічної конкуренції» зміни та доповнення, які визначатимуть: а) типи медіа–ринків, субринків, критерії їх класифікації; б) критерії визначення часток суб'єктів господарювання на таких ринках; в) поняття горизонтальної, вертикальної та перехресної концентрації. У Закон України «Про телебачення і радіомовлення» у частині обмеження концентрації ЗМІ внести зміни відповідно до нового визначення термінів та понять; 3) внести до Закону України «Про рекламу» доповнення щодо визначення поняття «телеторгівля» та засад її квотування згідно, наприклад, із середньоєвропейськими нормами (тривалість трансляції блоками – не менше 15 хвилин, кількість трансляцій – не більше 8 на добу, загальна тривалість трансляції – до 3 годин на добу). Скасувати частину другу статті 13 цього ж Закону, яка передбачає можливість збільшення частки реклами в астрономічній годині фактичного мовлення з 20 % до 25 % за рахунок політичної реклами.

РОЗДІЛ 6.
СОЦІАЛЬНО–ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ

Динаміка соціально–економічних процесів зазвичай досить тісно пов’язана із загальною еволюцією становища в суспільстві, вона чутливо реагує на ситуацію у політичній та соціогуманітарній сферах. Україна в останні роки демонструє незвичний феномен значної автономності економічної сфери, яка продовжує швидкий розвиток навіть в умовах перманентної політичної невизначеності.

Водночас така автономність є лише видимою. Політична невизначеність стала в Україні основною причиною затяжної «стратегічної паузи», пов’язаної з неспроможністю виконавчої та законодавчої влад приймати стратегічні рішення, необхідні для продовження реформування в соціально–економічній сфері. Невирішеність ключових стратегічних проблем, підпорядкованість економічної політики вирішенню тактичних завдань, часта практика прийняття рішень під впливом насамперед політичної, а не економічної доцільності, обумовили загострення суперечностей соціально–економічного розвитку наприкінці 2007 р. на початку 2008 р.

Отже стає очевидною необхідність відновлення стратегічного процесу реформування національної економіки згідно з євроінтеграційними орієнтирами національного розвитку, вимогами та потребами розвитку суспільства, викликами сучасної глобалізованої економіки.

6.1. Економіка України сьогодні – ключові проблеми та чинники розвитку, пріоритети й завдання економічної політики

Економіка України 2007 р. – початку 2008 р. демонструє досить суперечливі тенденції. З одного боку, зберігаються відносно високі темпи економічного зростання, триває випереджаюче збільшення номінальних та

реальних доходів населення, фіксуються значні успіхи у фіскальній сфері. З іншого боку, стрімке прискорення інфляційної динаміки, відзначене з осені 2007 р., засвідчує наявність значних суперечностей, які можуть перешкодити подальшому стійкому розвитку національної економіки та суспільства. Невирішені проблеми в економічній сфері випробовують спроможність уряду до подолання кризових явищ та забезпечення стійкої економічної та соціальної динаміки, посилюють вимоги до виваженості й цілеспрямованості економічної політики держави.

6.1.1. Основні підсумки та тенденції економічного розвитку України у 2007– на початку 2008 років.

Характерною ознакою останніх років для української економіки є підтримання стабільно високих темпів економічного зростання (рис. 6.1.). Приріст ВВП за підсумком 2007 р. склав 7,6 %, що на 0,3 в. п. більше минулорічного показника. Перші чотири місяці 2008 р. не змінили минулорічних тенденцій. За підсумком січня–квітня економіка продемонструвала високу динаміку (6,2 % приросту ВВП), хоча й на 1,7 в. п. нижчу за показник 2007 р[1].

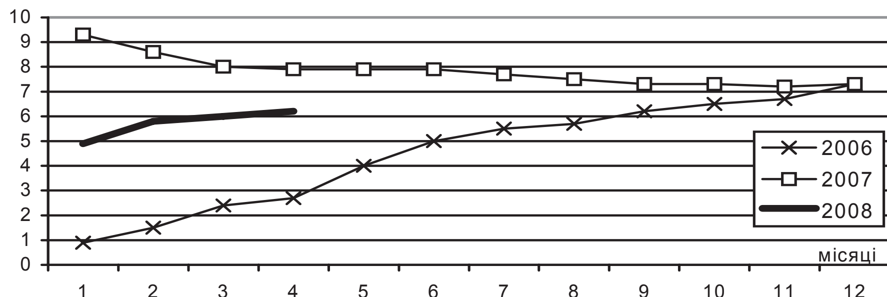


Рис. 6.1. Темпи приросту ВВП України у 2006–2008 рр. (кумулятивно, % до аналогічного періоду попереднього року)

Як і в 2007 р., у січні–квітні 2008 р. роль основного рушія збільшення ВВП належала переробній промисловості, додана вартість в якій збільшилася на 9,4 % (за аналогічний період 2007 р. приріст склав 14,2 %). Різко знизився внесок будівництва: якщо за січень–квітень 2007 р. додана вартість у галузі збільшилась на 13,1 %, а за 2007 рік – на 13,2 %, у січні–квітні 2008 р. відбувся спад на рівні 2,7 %. На стабільно високому рівні залишається оптова і роздрібна торгівля – у 2007 р. приріст доданої вартості склав 20,6 %, у січні–квітні 2008 р. – 15,3 %.

[1] Тут і далі – дані Держкомстату.

У промисловому секторі 2007 р. позначився помітним підвищенням ролі галузей з вищою часткою доданої вартості. Внесок металургії в зростання промисловості дещо зменшився порівняно з попереднім роком та склав лише 21,7 %. Натомість роль «локомотивів» відіграли харчова промисловість та машинобудування, які разом забезпечили, за розрахунками Мінекономіки, близько 52,9 % приросту промислової продукції (у зіставних цінах). У січні–квітні 2008 р. збереглася тенденція уповільнення динаміки металургійної галузі (приріст лише на 2,3 %), це водночас сприяло подальшому зміцненню ролі машинобудівної галузі: у січні–квітні 2008 р. виробництво тут зросло на 32,9 %, причому на тлі високої бази порівняння (22,2 % за січень–квітень 2007 р.), забезпечивши майже 54 % загального приросту промислового виробництва. Збільшення обсягів машинобудування зумовлюється нарощуванням обсягів у виробництві як транспортних засобів та устаткування (на 43,4 %), так і електричного, електронного та оптичного устаткування (на 29,1 %), машин та устаткування (на 19,7 %). Така ситуація свідчить про комплексний вплив споживчого, інвестиційного та зовнішнього попиту на продукцію галузі.

Другим за значимістю рушієм зростання переробної промисловості стала харчова галузь, виробництво в якій збільшилося за 2007 р. на 10,0 %, а за чотири місяці 2008 р. – на 9,2 %, що забезпечило близько 19 % сумарного приросту промисловості. Позитивною ознакою 2008 р. стало відновлення зростання в легкій промисловості, приріст якої склав за чотири місяці 5,1 %, у той час як за весь 2007 р. зростання склало лише 0,4 %. Водночас не може не викликати занепокоєння погіршення становища у нафтопереробній галузі. Якщо в 2007 р. вона продемонструвала певне відновлення після кризи 2005–2006 рр., збільшивши виробництво на 3,3 %, за січень–квітень виробництво в цій галузі зменшилося порівняно з минулорічним періодом на 17,3 %.

Наведена галузева структура економічного зростання переконує у поєднанні внутрішнього споживчого та інвестиційного попиту та експортного фактора як чинників економічного зростання в Україні на сучасному етапі. Такій ситуації сприяли наступні чинники.

1. Продовження традиційної для останніх років тенденції **випереджаючого зростання доходів населення** порівняно з основними макроекономічними показниками. За 2007 р. номінальні наявні доходи, отримані населенням, були на 27,3 % вищі, ніж у 2006 р., реальні – зросли на 12,8 %. За січень–березень 2008 р. населення України отримало з усіх джерел 171,5 млрд грн, що на 45,8 % більше, ніж за аналогічний період торік.

2. **Прискорення кредитної активності банків** на споживчому ринку. У 2007 р. кредити, надані фізичним особам, збільшилися на 97,8 %. Це сприяло підвищенню попиту насамперед на товари тривалого користування, у той час як вивільнені кошти домогосподарств додатково спрямовулися на потреби поточного споживання. За даними НБУ, за п'ять місяців 2008 р. приріст кредитів, наданих банками фізичним особам, склав 32,0 млрд грн, що в 1,4 разу більше, ніж рік тому, хоча у травні й відбулося уповільнення кредитування фізичних осіб: якщо у квітні 2008 р. ще було надано 8,0 млрд грн кредитів проти 5,9 млрд грн у квітні 2007 р., у травні їх обсяг різко зменшився – до 1,3 млрд грн проти 5,6 млрд грн у травні 2007 р.

3. Активне **зростання бюджетних видатків**. За підсумками 2007 р. видатки Зведеного бюджету перевищували минулорічні на 29 %. Згідно оперативних даних Міністерства фінансів України, за січень–квітень 2008 р. надходження до Державного бюджету перевищили отримані за аналогічний минулорічний період на 43,5 %.

4. Випереджальне **зростання валового нагромадження** основного капіталу. Реальний приріст інвестицій в основний капітал склав за 2007 р. 29,8 % та, за приблизними підрахунками, забезпечив понад 35 % загального приросту ВВП. Зростанню інвестицій сприяли як посилення інвестиційного спрямування власних коштів підприємств (у 2007 р. інвестиції в основний капітал за рахунок власних коштів підприємств і організацій склали 72,3 % прибутків, отриманих прибутковими підприємствами, проти 65,4 % торік), так і збільшення обсягів банківського інвестиційного кредитування (приріст у фактичних цінах склав 60,7 %) та капітальних вкладень Зведеного бюджету (44,7 %).

5. Стрімке **підвищення експортної активності.** За підсумком 2007 р. приріст експорту склав 28,4 % проти 12,1 % за 2006 р. Експорт промислової продукції за рік становив близько 40 % загального обсягу реалізації в промисловості, що засвідчує його високу роль як чинника економічної динаміки. При цьому на зовнішніх ринках було реалізовано понад 70 % продукції металургії, близько 50 % – машинобудування, 22 % – харчової промисловості. У І кварталі 2008 р. приріст експорту склав 28,5 %, в тому числі експорт продукції харчової промисловості збільшився на 36,6 %, машинобудування – на 44,7 %, що свідчить про подальше посилення експортного чинника зростання.

Між тим, як буде показано далі, **чинники, які забезпечили швидку динаміку ВВП та виробництва, одночасно стали чинниками макроекономічної дестабілізації та джерелами нагромадження ризиків для подальшого розвитку.**

6.1.2. Інфляційні тенденції як вияв диспропорційності економічного розвитку

Прискорення інфляційних тенденцій, яке спостерігалося в українській економіці з осені 2007 р. та призвело до зростання річного показника інфляції до 16,6 %, стало не лише одним з визначальних макроекономічних ризиків на сучасному етапі, але й потужним чинником зниження ефективності соціальної політики держави, загострення соціальної напруженості в суспільстві. У 2008 р. підвищення цін набуло додаткового прискорення. У травні 2008 р. темп приросту споживчих цін порівняно з груднем попереднього року склав 14,6 %, що перевищило прогнозний показник, визначений під час підготовки бюджету–2008.

Негативний соціальний ефект інфляційних тенденцій посилений випереджальним зростанням цін на продукти харчування, яке забезпечило близько 80 % загального показника інфляції 2007 р. У квітні 2008 р. порівняно з квітнем 2007 р. продукти харчування були дорожчими на 49,2 %, що перевищило приріст номінальної заробітної плати та соціальних допомог (44,2 % та 48,1 % відповідно). Прискорене зростання вартості продуктів харчування завдало удару насамперед по домогосподарствах з низьким рівнем доходів, в яких значною є саме частка витрат на продовольчі товари.

Варто усвідомлювати, що **в основі інфляційних тенденцій в Україні знаходяться структурні чинники, пов’язані з:**

- зростанням вартості ресурсів (насамперед праці та енергоресурсів, як через тенденції світового масштабу, так і з внутрішніх причин) в умовах високої ресурсоємності економіки: оптові ціни промисловості зросли у 2007 р. на 23,3 %, за п’ять місяці 2008 р. – на 24,2 %;
- нераціональним використанням соціальних видатків та неефективністю їх цільового спрямування, що зумовило значний проінфляційний вплив збільшення соціальних видатків бюджету на споживчому ринку;
- послабленням спроможності економіки до задоволення внутрішнього попиту через незадовільну структуру економічного зростання, якій притаманне збільшення частки компонентів, які, фактично, не примножують внутрішньої пропозиції (торговельна, фінансова сфери, експортне виробництво продукції проміжного використання);
- скороченням внутрішнього виробництва сільськогосподарської продукції у 2007 р. за зростання обсягів її експорту (за 2007 р. експорт м’яса зріс у 3,1 разу, молока та молочних продуктів, яєць, меду – в 1,8 разу, насіння і плодів олійних рослин – у 2,1 разу, в той час як, зокрема,

натуральні показники виробництва м'яса (у живій вазі) збільшилися лише на 8,4 %, молока – скоротилися на 7,8 %);

- значною чутливістю внутрішнього ринку до висхідних цінових тенденцій на світових ринках, зокрема – енергоресурсів та продовольства та «підтягуванням» внутрішніх цін до світових, що пов'язане з високим рівнем експортної орієнтації та імпортозалежністю української економіки;
- значним рівнем монополізації окремих секторів економіки (у т. ч. регіональних монополій), яка часто зосереджується у збутовій (торговельній) сфері й пов'язана з нерозвиненістю закупівельно–оптово–роздрібної торговельної інфраструктури;
- недосконалістю ринкових механізмів регулювання цін у низці «недореформованих» сегментів економіки (зокрема – АПК, ЖКГ, транспорті, енергетиці), а також відсутністю ефективного регулювання цін природних монополій;
- зростанням конкурентного тиску на українських виробників та їх потребою в додаткових ресурсах на удосконалення виробництва та збуту (підвищення вимогливості споживачів дедалі більше переводить конкуренцію з цінових на якісні чинники).

Реалізація об'єктивних чинників «інфляції витрат» виявилася прискореною та посиленою внаслідок стрімкого зростання внутрішнього споживчого попиту, пов'язаного з сталим випереджальним зростанням доходів населення (за 2004–2007 рр. номінальні доходи населення зросли в 2,9 разу, реальні – в 1,9 разу, а реальний ВВП – лише в 1,3 разу, в т.ч. відповідні показники 2007 р. склали 27,3 %, 12,8 % та 7,6 %) та збільшенням схильності населення України до споживання, підтриманим зростанням споживчого кредитування населення, що сформувало передумови «інфляції попиту».

Сприятливе підґрунтя для розкриття комплексу нагромаджених інфляційних чинників та активізації інфляційних процесів також **посилило поточні інфляційні очікування як суб'єктів господарювання, так і споживачів. Очікування були сформовані особливостями політичної та економічної ситуації наприкінці 2007 р. – на початку 2008 р.**, зокрема:

- демонстраційним ефектом світової інфляції та падінням курсу долара США щодо євро;
- підвищенням або проголошенням планів підвищення тарифів у транспортній сфері, енергоспоживанні тощо;

- реальними інфляційними трендами наприкінці 2007 р. – початку 2008 р., а також надмірною політизацією їхнього обговорення та представлення;
- «змаганням» наприкінці 2007 р. політичних сил, які увійшли до урядової коаліції, та опозиції з метою збільшення соціальних видатків бюджету;
- практичним збільшенням обсягів бюджетних видатків на потреби поточного споживання у перші місяці 2008 р. та передбаченими Законом про держбюджет–2008 наступними підвищеннями основних соціальних стандартів;
- практичним здійсненням і декларованими намірами щодо додаткових виплат, насамперед – відшкодування знецінених заощаджень в Ощадбанку, в т. ч. заявами щодо намірів виплати компенсації знецінених заощаджень протягом двох років;
- очікуваннями передбаченого Законом перегляду бюджету–2008 у бік збільшення дохідної та видаткової частин;
- тривалим зволіканням уряду з підвищенням офіційного прогнозу інфляції в умовах його очевидної заниженості, що створювало враження нехтування урядом інфляційними загрозами.

Отже, попри загалом позитивну динаміку, яка спостерігається в економіці в цілому, **нагромадження інфляційних тенденцій засвідчило подальшу недієвість політики механічного збільшення доходів як чинника підвищення добробуту населення та ефективного розвитку національної економіки.**

6.1.3. Особливості інвестиційних процесів у 2007 р. та їх вплив на економічну динаміку

Завдяки стабільним темпам інвестиційної динаміки, які зберігаються в Україні з 1998 р., економіка поступово виходить з глибокої інвестиційної кризи. Наприкінці 2007 р. обсяг інвестицій в основний каптал сягнув 88 % рівня 1990 р. Між тим, низка структурних показників, які характеризують інвестиційні процеси в Україні, засвідчують внутрішню суперечливість цього чинника економічної динаміки.

Як показано на рис. 6.2, протягом 2004–2007 рр. в Україні на тлі відносно динамічного зростання інвестицій (окрім 2005 р.), спостерігалася стійка тенденція до зменшення частки в сумарному інвестуванні промисловості, транспорту та зв'язку. Натомість стабільно зростає частка вкладень в операції з нерухомістю та торгівлю. За підсумком 2007 р. частка інвестицій

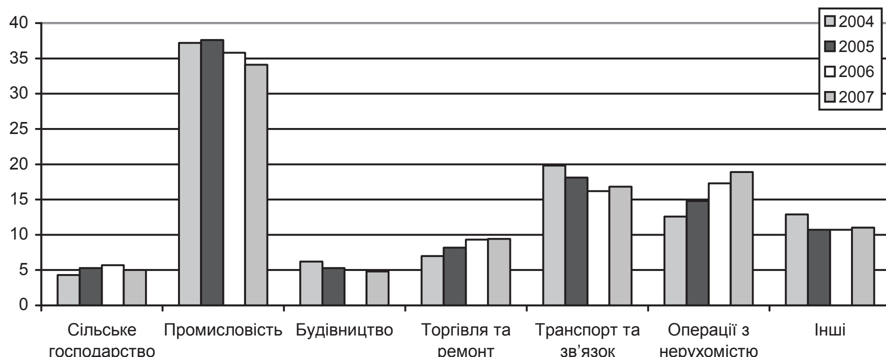


Рис. 6.2. Структура інвестицій в основний капітал за видами економічної діяльності у 2004-2007 рр., %

у торгівлю, фінансову діяльність та операції з нерухомістю сягнула 32,5 % проти 23,4 % у 2004 р., у той час як інвестування у промисловість зменшилися з 37,2 % до 34,1 %. Загалом за 2005–2007 рр. інвестиції в промисловість зросли в 1,5 разу, в той час як в операції з нерухомістю – в 1,9 разу, фінансову діяльність – 2,4 разу, роздрібну торгівлю – утричі. За підсумком 2007 р. інвестиції в промисловість збільшилися на 27 %, в той час як у роздрібну торгівлю – на 48 %, фінансову діяльність – 60 %.

Такі пріоритети інвестування засвідчують переважаючу інвестиційну привабливість секторів з високою ліквідністю та якнайшвидшим обігом коштів. **Випереджальні темпи інвестування в сектори, які здійснюють перерозподіл сукупного продукту, над інвестиціями у виробництво останнього (промисловість і сільське господарство) посилюють ризики нестабільності фінансової системи та інфляційний потенціал, який формується внаслідок перевищення сукупного попиту над пропозицією.**

Відповідно неоднозначним залишається вплив інвестиційних процесів на динаміку національної економіки. Як показано на рис. 6.3 (лінія 1), протягом періоду економічного зростання в Україні спостерігалося невпинне зниження співвідношення обсягів реалізації продукції вітчизняного інвестиційного машинобудування (виробництво машин і устаткування, а також електричного, електронного та оптичного устаткування) та обсягів інвестицій в основний капітал. При цьому помітна чітка зворотна кореляція між цим показником та часткою експортної продукції підгалузі (рис. 6.3 – лінія 2). Відтак найвищі темпи зростання виробництва в

машинобудуванні, відзначені у 2007 р., коли виробництво інвестиційної продукції зросло на 15,3 %, слід насамперед пов'язувати не з активізацією інвестиційних процесів, а зі збільшенням частки експорту у випуску інвестиційної машинобудівної продукції до 61 % проти 44 % рік тому. Таким чином, **вплив інвестиційних процесів в Україні за їх нинішньої структури на розвиток реального сектору економіки є помітно послабленим. Інвестування значною мірою втратило роль рушійної сили вітчизняного машинобудування.**

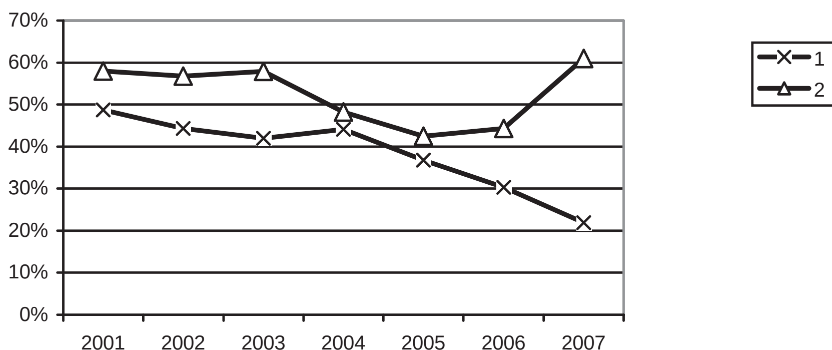


Рис. 6. 3. Співвідношення обсягів реалізації машин і устаткування (в т.ч. електричного) вітчизняного виробництва та інвестицій в основний капітал (1); експорту таких товарів та обсягів реалізації (2)

Період економічного зростання позначився помітним зменшенням частки власних коштів підприємств і організацій у структурі фінансування інвестицій з 68,6 % у 2000 р. до 56,5 % у 2007 р. Така структурна зміна відбулася насамперед внаслідок зростання частки позичкових коштів за згаданий період з 1,7 % до 16,6 % та відтворює активний розвиток вітчизняної банківської системи та позитивний вплив на неї процесів економічного зростання.

Водночас частка дійсно інвестиційного спрямування довгострокових кредитів комерційних банків в Україні має тенденцію до зниження. При цьому в 2006–2007 рр. вона набула досить виявленого характеру: якщо у 2005 р. інвестиції в основний капітал за рахунок позичкових коштів були еквівалентні 15,5 % наданих вітчизняними банками довгострокових кредитів, у 2006 р. цей показник скоротився до 12,2 %, 2007 р. – до 10,6 %. Показово, що це зменшення відбувалося на тлі зростання зовнішніх довгострокових кредитів, отриманих небанківським сектором, порівняно

з 2006 р. у 1,6 разу. Таким чином, **відбувається процес послаблення інвестиційної орієнтованості банківського кредитування в Україні.**

Виходячи з вищенаведеного, доходимо висновку, що, попри активну динаміку інвестицій в основний капітал, відзначену у 2007 р., фінансова система та практика грошово–кредитної політики, яка застосовується в Україні, не сприяють інвестиційним процесам, спрямованим на якісну технологічну модернізацію національної економіки. **Відбувається відплив інвестиційних ресурсів до секторів перерозподільчої групи, що, зрештою, обумовлює посилення розриву темпів приросту попиту й пропозиції, відіграючи проінфляційну роль.**

6.1.4. Пріоритети економічної політики на найближчу та середньострокову перспективи

Суперечливість макроекономічної динаміки й зафіксований прямий зв'язок між основними чинниками економічного зростання та макроекономічною дестабілізацією переконують у наростанні в Україні кризи чинної моделі соціально–економічного розвитку. Таким чином **без цілеспрямованих заходів державної політики подолання системних проблем розвитку національної економіки збереження наявних темпів економічного зростання, навіть у середньостроковому періоді, не видається можливим.** Адже у 2008–2009 рр. слід очікувати посилення комплексу ризиків щодо основних чинників економічного зростання:

- уповільнення темпів розвитку світової економіки та суттєве зниження темпів зростання в країнах–основних торговельних партнерах України негативно позначиться на економічному зростанні через уповільнення темпів зростання експорту;
- зниження ефективності впливу на економічне зростання з боку споживчого попиту через збільшення імпортної складової, послаблення реальної купівельної спроможності гривні в умовах високої інфляції, зростаюче відволікання коштів населення з товарних ринків на ринки послуг;
- гальмуючий вплив на економічну динаміку антиінфляційних заходів, які здійснюватимуться як у грошово–кредитній сфері, так і у сфері адміністративного впливу на ціни на найбільш чутливих споживчих ринках;
- зменшення позитивного впливу на економічне зростання інвестиційного попиту через зростання імпортної складової в капіталовкладеннях;

- уповільнення інвестиційної динаміки через подорожчання зовнішніх кредитних ресурсів, обмежувальні заходи монетарної політики НБУ, зростання макроекономічних ризиків, підвищення поточних витрат виробництва тощо;
- негативний вплив підвищення вартості імпортованого природного газу на цінову конкурентоспроможність промислових споживачів газу та на інфляцію оптових і роздрібних цін;
- послаблення ефекту експортного чинника зростання через поступове витіснення під дією міжнародної конкуренції та погіршення умов торгівлі (співвідношення внутрішніх та світових цін) українських виробників з частини ринків, у тому числі – й з ринків пострадянського простору, спрощення структури експорту внаслідок прискореної лібералізації вивезення сировинних товарів;
- зростання викликів конкурентоспроможності національних товаровиробників внаслідок лібералізації доступу до внутрішнього ринку після вступу України до СОТ та гальмування темпів економічного зростання в Україні в період адаптації до посиленого конкурентного тиску зарубіжних товаровиробників в умовах відкритості внутрішнього ринку;
- прискорення випереджального зростання соціальних виплат в умовах підготовки до виборчої кампанії 2009 р.

Отже, перед урядом постає двоєдине завдання: послаблення дії поточних соціально–економічних ризиків та диспропорцій та забезпечення стабільного соціально орієнтованого розвитку національної економіки. Схвалена Постановою КМУ від 16 січня 2008 р. Програма діяльності «Український прорив: для людей, а не політиків» надає у комплексному вигляді основні стратегічні завдання, які мають бути реалізовані урядом у сфері соціально–економічних перетворень та забезпечення умов стабільного соціально орієнтованого розвитку економіки на підґрунті зміцнення її конкурентоспроможності. Водночас документ залишився значною мірою звичайною «інвентаризацією» завдань, які мають бути виконані. Щодо багатьох із положень у Програмі не вміщено належної деталізації механізмів їхньої реалізації, наведеному ємному переліку стратегічних цілей та завдань бракує визначеності щодо послідовності, пріоритетності завдань, термінів їхньої реалізації.

Отже, виходячи з вищезазначеного, доцільно виділити **низку стратегічних пріоритетів, навколо реалізації яких має бути зосереджена політика уряду у найближчій та середньостроковій перспективах.** З нашої точки зору, такими пріоритетами мають стати такі.

1. Здійснення системних заходів щодо гальмування інфляційних тенденцій та раціоналізації рівня інфляції (тобто зниження її до рівня, який обумовлений об'єктивними процесами зростання собівартості та модифікації структури останньої). Критерієм прийнятності антиінфляційних заходів має стати мінімізація їхнього гальмуючого ефекту для економічного зростання. Відтак першість має надаватися інструментам, які сприяють подоланню структурних чинників інфляції (пов'язаних з низькою факторною ефективністю виробництва), у тому числі – зменшенню частки доходу посередницького сектору в ціні товару та спрямуванню більшої частки коштів, що сплачуються покупцями, безпосередньо виробникам. З нашої точки зору, стратегічний антиінфляційний ефект матимуть:

- всебічний захист ефективної конкуренції заходами антимонопольної політики (при цьому заходи антимонопольного регулювання мають виключати послаблення конкурентоспроможності національних виробників);
- розвиток системи товарних біржових ринків, закупівельних та збутових мереж, мережі роздрібної торгівлі, насамперед – у сільській місцевості;
- удосконалення структури продовольчого ринку з метою раціоналізації ціноутворення, розвитку логістики, оптової та роздрібної мереж;
- розвиток механізмів спрямування надлишкової ліквідності банківської системи на довгострокове інвестиційне кредитування, формування механізмів залучення до інвестиційних цілей фінансових ресурсів із позабанківського обігу (у т. ч. коштів громадян);
- зміна структури бюджетних видатків (зокрема – у процесі підготовки бюджету–2009) на користь видатків розвитку, насамперед – інфраструктури, яка сприятиме розвитку підприємництва та поліпшенню інвестиційного клімату.

2. Ринкове реформування сільськогосподарської сфери з метою залучення до села фінансових потоків, підвищення прибутковості сільгоспвиробництва та створення підґрунтя для ефективного впровадження ринку землі. Критеріями ефективності реалізації цього пріоритету мають бути підвищення продуктивності праці та використання природних ресурсів, випереджальне (порівняно з міськими територіями) зростання рівня та якості життя сільського населення, утвердження ринкових принципів господарювання в аграрному виробництві. Стратегічними завданнями щодо реалізації цього пріоритету мають стати:

- вироблення дієвих економічних механізмів державної підтримки розвитку аграрного виробництва у ціновій, кредитній, податковій політиці

згідно з нормами та правилами СОТ, формування відповідного інституційного забезпечення;

- впровадження ринкових механізмів регулювання цін на аграрних ринках, скорочення кількості посередницьких ланок між сільгоспвиробником та кінцевим споживачем його продукції;
- заохочення, в тому числі – з використанням змішаного інвестування, розвитку інфраструктурних елементів аграрного ринку: постачально–збутових систем, транспортування сільгосппродукції, засобів нагромадження та зберігання сільгоспсировини, концентрація на цих напрямах цільової державної допомоги;
- посилення антимонопольного контролю за цінами на матеріально–технічні ресурси, енергоносії та послуги, що надаються сільськогосподарським товаровиробникам, з метою оптимізації їхніх витрат;
- сприяння розвитку територіальних підприємницьких мереж (регіональних кластерів) у сільських регіонах, орієнтованих на матеріально–технічне постачання сільгоспвиробництва та закупівлю, зберігання і переробку сільгосппродукції;
- активізація державної політики на ринку праці в сільській місцевості: впровадження дієвої програми підвищення рівня зайнятості сільського населення, створення додаткових робочих місць у галузях сільського господарства, агросервісного обслуговування, переробних підприємствах, соціальній сфері тощо, стимулювання диверсифікації сільської економіки, включаючи розвиток індивідуальної підприємницької діяльності, малого й середнього бізнесу в несільськогосподарській діяльності;
- здійснення заходів щодо відновлення та подальшого розвитку соціальної інфраструктури сільських територій, сприяння розвитку індивідуального житлового будівництва;
- розробка та впровадження правових механізмів контролю за цільовим використанням орендованих земель, захисту прав власників земельних паїв, взятих в оренду, запровадження механізмів державного контролю за виконанням орендарем умов договору;
- розробка, законодавче закріплення та інструментальне забезпечення контролю за виконанням вимог до потенційних покупців земельних ділянок, які належать до сільськогосподарських угідь, та використанням останніх.

3. Вжиття заходів щодо підтримки та удосконалення структури експортної діяльності та запобігання надмірному зростанню імпорту (з метою послаблення проблеми дефіциту торговельного балансу) в контексті

адаптації національної економіки до членства в СОТ. Критеріями реалізації зазначеного пріоритету мають бути: забезпечення стабільного зростання обсягів експорту з України за підвищення частки продукції з високою доданою вартістю, поступове зменшення негативного сальдо зовнішньої торгівлі. Основними стратегічними завданнями у цій сфері мають стати:

- здійснення системи заходів щодо реалізації позитивного потенціалу вступу України до СОТ для національної економіки (виробників та споживачів);
- формування дієздатної системи фінансової (кредитно–страхової) підтримки експортної діяльності;
- удосконалення інфраструктурного забезпечення експортної діяльності;
- надання інформаційно–методичної та правової підтримки просуванню продукції національних виробників на зарубіжних ринках;
- забезпечення належного контролю за якістю імпортної продукції;
- подальшу реалізацію переваг членства через розширення участі в регіональній економічній інтеграції;
- впровадження ефективних інструментів регулювання імпорту в Україну в рамках угод СОТ, у т. ч. – протидії контрабанді, зловживанням у сферах визначення митної вартості, відповідності імпортованої продукції.

4. Забезпечення пріоритетного розвитку системи довгострокового фінансування інвестиційних та інноваційних проектів, що має сприяти поліпшенню структури експорту та підвищенню конкурентоспроможності вітчизняних виробництв, зростанню їх ефективності, насамперед продуктивності праці, створенню нових високопродуктивних робочих місць. Критеріями реалізації пріоритету мають стати випереджаюче зростання довгострокового інвестиційного кредитування, поступове послаблення диспропорцій структури промисловості, активізація інноваційних процесів. Реалізація вказаного пріоритету має здійснюватися за наступними стратегічними напрямами:

- впровадження при прийнятті Податкового кодексу України дієвих податкових та амортизаційних стимулів інвестиційної та інноваційної діяльності суб’єктів господарювання;
- формування регуляторних та податкових стимулів надання комерційними банками довгострокових інвестиційних кредитів;
- розбудова інститутів фінансового ринку, спрямована на диверсифікацію інструментів акумулювання вітчизняних фінансових ресурсів та їхнє спрямування на інвестиційні потреби;

- активізація бюджетних інвестицій на напрямах створення та реконструкції транспортної, комунікаційної, комунальної, соціальної інфраструктур;
- створення дієздатного Державного банку реконструкції й розвитку як головного суб'єкта фінансування та супроводу бюджетних інвестицій.

5. Впровадження як спеціального пріоритету загальнодержавної політики енергозбереження, яка має забезпечити адаптацію економіки та споживачів до довгострокового тренду подорожчання енергоресурсів шляхом суттєвого підвищення ефективності використання енергетичних ресурсів у виробництві та побуті, зменшення непродуктивних втрат енергоресурсів. Критеріями реалізації такого пріоритету мають бути послаблення впливу зростання вартості енергоресурсів на цінову динаміку в Україні та послаблення залежності від імпорту енергетичних ресурсів. Для цього має відбуватися реалізація таких стратегічних завдань:

- створення спеціалізованих інвестиційних фондів для фінансування проектів у сфері енергоефективності, здійснення комплексу прямих бюджетних інвестицій, а також участь держави у змішаному фінансуванні інвестиційних проектів на пріоритетних напрямах підвищення енергоефективності;
- надання цільових державних субсидій на тендерних засадах для реалізації енергоощадних проектів загальнодержавного значення;
- впровадження системи премій за ефективне споживання енергоресурсів, а також штрафів та адміністративної й фінансової відповідальності керівників бюджетних установ за їх неекономне використання;
- створення системи інформаційного забезпечення споживачів щодо переваг та можливостей ощадливого використання енергоресурсів, створення бази даних енергоефективних технологій, запровадження маркування енергоефективності товарів тощо.

6. Розширення можливостей реалізації громадянами України свого трудового потенціалу, розгортання процесів **реформування системи соціального захисту та соціальної сфери,** спрямованого на підвищення адресності соціальних видатків, мінімізацію їхнього інфляційного ефекту, радикальне посилення впливу соціальної політики на формування сучасного конкурентоспроможного людського капіталу нації. Критеріями реалізації цього пріоритету мають стати зростання частки економічно активного населення, поліпшення показників якості життя, поступове зниження рівня диференціації населення України за доходами. Реалізація

зазначеного пріоритету має відбуватися за наступними стратегічними напрямами:

- реформування ринку праці з метою підвищення його гнучкості, адаптивності до вимог попиту на трудові ресурси, заохочення створення нових робочих місць у трудонадлишкових регіонах;
- підвищення гнучкості форм оплати праці, розширення прав органів місцевого самоврядування у питаннях регулювання оплати праці, впровадження соціального стандарту нормального відтворення працівника;
- поступове підвищення частки фінансування соціальних потреб з боку населення на основі збільшення коштів, що надходять до домогосподарства у вигляді заробітної плати, пенсій і різних видів соціальної допомоги;
- удосконалення структури фінансування соціальної сфери шляхом збільшення частки видатків, які спрямовуються на інвестування розвитку соціальної та житлово–комунальної інфраструктури;
- радикальне підвищення якості та ефективності надання послуг соціальної сфери шляхом реформування системи надання соціальних пільг, диверсифікації постачальників послуг соціальної сфери та удосконалення механізмів розміщення і реалізації замовлень на надання послуг.

Реалізація наведених стратегічних пріоритетів і завдань вимагає системних зусиль на всіх основних напрямах економічної та соціальної політики держави.

6.2. Інноваційно–технологічна складова конкурентоспроможності економіки України

Можливості висококонкурентного розвитку національних економік визначаються передусім чинниками, що створюють передумови інноваційного зростання та технологічної модернізації. Відповідно посилюється конкурентна боротьба за світовий ринок на основі формування глобальних конкурентних переваг, які базуються на активізації наукової й інноваційної діяльності, що, в свою чергу, є однією з найважливіших умов ефективного економічного розвитку. Головними складовими промисловості, що визначатимуть конкурентоспроможність всієї економічної системи країни, стають високотехнологічні виробництва, галузі, які значною мірою впливатимуть на розвиток наукоємних та інформаційно–містких видів діяльності, закладають підвалини для формування економіки знань, сприяють зростанню частки високооплачуваної, висококваліфікованої праці.

6.2.1. Основні підсумки інноваційно–технологічного розвитку промисловості в 2007 р.

Розвиток промисловості України в 2007 р. свідчить про започаткування процесів якісної трансформації галузі. Основні позитивні тенденції полягали в наступному.

1. Досягнення високих темпів зростання промислового виробництва. Швидке зростання промислового виробництва 2007 р. на рівні 10,3 %, що в 1,7 разу перевищило динаміку 2006 р. (6,2 %) і втричі – 2005 р. (3,1 %), свідчить про подолання дворічного сповільнення 2005–2006 рр. Прискорення розвитку промисловості в 2007 р. стало одним з основних чинників економічного зростання в Україні.

2. Поступове покращення структурних показників розвитку промисловості. Основним досягненням у 2007 р. порівняно з попереднім роком стало підвищення частки основної інноваційної галузі – машинобудування – у структурі промислового виробництва на 2,1 в. п. до 14,4 %. Високі темпи зростання галузі забезпечувалися, в основному, за рахунок суттєвого зростання виробництва транспортних засобів та устаткування, що є наслідком динамічного розширення попиту з боку вітчизняних підприємств, які активізували інвестиційну діяльність та збільшили витрати на оновлення основних фондів, населення (в споживчому сегменті машинобудування), та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної інвестиційної продукції машинобудування на зовнішніх ринках.

3. Зміна «локомотиву» промислового розвитку України. У 2007 р. найбільший вплив на динаміку показників промислового виробництва справляла галузь машинобудування, виробництво в якій зросло на 28,6 % (у 2,4 разу вище, ніж у 2006 р.). Таке зростання показників виробництва продукції машинобудування є найбільшим за останні чотири роки.

Відтак якщо в 2006 р. 31,7 % приросту промислового виробництва забезпечило металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів, то в 2007 р. у зростанні промисловості визначальну роль мав розвиток машинобудування, внесок якого збільшився до 34,9 % (з 24,2 % у 2006 р.). Внесок металургійного виробництва та виробництва готових металевих виробів зменшився майже вдвічі – до 17,8 %. При цьому порівняно з 2006 р. трійка «лідерів» залишилася незмінною – зростання виробництва в машинобудуванні, металургії і харчовій промисловості забезпечило 68 % приросту промисловості в цілому.

Між тим поки що немає достатніх підстав стверджувати, що в економіці України забезпечено умови для довгострокового сталого зростання. Основою конкурентоспроможності економіки України залишаються традиційні чинники, пов'язані з використанням незавантажених виробничих потужностей, сприятливою світовою кон'юнктурою на базові низько– та середньо–низькотехнологічних категорій товарного експорту України, відносно дешевою ресурсною базою, низькою вартістю робочої сили. **Досить висока динаміка промислового зростання** (протягом останніх семи років у середньому на рік 9,9 %) **в цілому не ґрунтується на оновленні технологій та інноваціях.** За оцінками експертів Світового банку, обмежуючим чинником якісного конкурентного розвитку в Україні є низький рівень ефективності використовуваних технологій, що становить близько 30 % від рівня ефективності передових світових технологій. Відтак технологічна модернізація є важливим чинником, від якого залежатиме входження України у світове економічне співтовариство та її подальший розвиток.

Втім процес оновлення технологічної бази промисловості не має стійкої зростаючої динаміки. Хоча в 2007 р. було впроваджено 1419 нових технологічних процесів, що на 23,9 % більше, ніж роком раніше, проте значно нижче рівня 2003–2004 рр. (1727 і 1808 нових технологічних процесів відповідно). Подібна ситуація існує щодо впровадження інноваційних видів продукції, кількість якої збільшилася в 2007 р. майже на 5 % – до 2526 найменувань, тоді як у 2004 р. складала 3978 найменувань. Разом з тим, результативність інноваційної діяльності в 2007 р. за низкою напрямів поступається рівню попередніх років.

Недостатньою для забезпечення відчутного прориву в конкурентоспроможності промисловості залишається динаміка оновлення технологій та інноваційної діяльності. Незважаючи на збільшення обсягу інноваційних витрат у 2007 р. щодо відповідного періоду минулого року в 1,7 разу (до 10850,9 млн грн) і реалізації інноваційної продукції на 30,0 %, інноваційна активність промислових підприємств залишається надзвичайно низькою. Частка підприємств, що впроваджували інновації, вперше за останні роки збільшилася – на 1,5 в. п., проте залишається на вкрай низькому рівні 11,5 %. У зазначений період інноваційною діяльністю в промисловості займалося 1472 підприємства, що на 31,6 % більше, ніж у 2006 р. Як наслідок, на 3,0 в. п. – до 14,2 %, зросла й частка інноваційно активних підприємств.

Свідченням посилення традиційних чинників зростання машинобудування є зниження у 2007 р. порівняно з 2006 р. частки машинобудування в структурі інноваційних витрат на 10,7 в. п. – до 24,0 %, хоча абсолютні обсяги інноваційних витрат у цій галузі зростали (близько 20 %). Частка інноваційно активних підприємств у машинобудуванні зросла на 2,1 в. п. – до 23,3 %. Відтак, відбулося й зростання частки машинобудування в структурі реалізованої інноваційної продукції на 4,9 в. п. – до 33,3 %. Проте значною мірою останнє пов'язане з витратами на інноваційну діяльність галузі в минулі роки, тоді як її поточний розвиток створюватиме можливі обмеження для розширення в найближчі роки.

6.2.2. Диспропорції та ризики розвитку промисловості України

У 2007 р. у промисловості України **зберігалися стійкі диспропорції**, які суттєво обмежують перспективи її зростання в довгостроковому періоді, формують значні **ризики та обмеження для зміцнення конкурентоспроможності економіки України.** Серед них, зокрема, наступні.

1. Повільна динаміка покращення технологічної структури промислового виробництва. Зберігається неефективна структура промислового виробництва з переважанням низько– та середньотехнологічних укладів. Сукупна частка низько– та середньо–низькотехнологічних галузей у структурі виробництва переробної промисловості в 2007 р. складала 76,5 % (табл. 6.1). Порівняно з попереднім роком вона зменшилася лише на 1,7 в. п., що свідчить про орієнтацію промисловості переважно на використання традиційних чинників зростання. Разом з тим, порівняно з 2006 р. відбулося зниження в структурі реалізації промислової продукції частки високотехнологічних виробництв на 0,4 в. п. до 3,1 %. Втім, сукупна частка високо– і середньо–високотехнологічних виробництв все ж досягла найвищого за період економічного зростання рівня – 23,5 %.

Як наслідок, сировинна продукція в загальному обсязі реалізованої продукції добувної та переробної промисловості у 2007 р. залишалася домінуючою й складала 66,5 %, тоді як на інвестиційну продукцію припадало 15,4 %, а на товари тривалого користування – лише 1,3 %.

2. Непрогресивна структура інвестиційної діяльності в промисловості. Сучасна динаміка інвестиційних процесів слабко корелює з потребами реального сектору економіки в інноваційних технологіях та

матеріалах. Сучасні темпи оновлення основних засобів у промисловості на рівні 4–5 % за рік при ступені зношеності близько 60 % не здатні забезпечити їх швидку модернізацію. Значною мірою за рахунок інвестицій консервується низькотехнологічною структурою виробництва промислової продукції. «Технологічна якість» структури інвестицій в основний капітал є навіть нижчою, ніж промислового виробництва. Так, в 2007 р. 83,0 % усіх інвестицій у переробну промисловість надійшли у низько– та середньо–низькотехнологічні галузі. При цьому на придбання технологій, машин, обладнання і інструментів – тобто на цілі, безпосередньо пов'язані з технологічною модернізацією виробництва –спрямовується лише 47,7 % капітальних коштів.

Таблиця 6.1

Технологічна структура виробництва та інвестицій в основний капітал у переробній промисловості України, %

Група галузей переробної промисловості	Виробництво						Інвестиції в основний капітал		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Всього	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Високотехнологічна	3,6	3,9	3,2	3,3	3,5	3,1	3,2	3,2	2,6
Середньо–високотехнологічна	17,3	18,4	19,1	18,4	18,3	20,5	14,0	13,9	14,3
Середньо–низькотехнологічна	44,4	45,3	49,1	48,9	49,0	51,8	44,0	45,7	47,7
Низькотехнологічна	34,7	32,4	28,6	29,4	29,2	24,7	38,8	37,2	35,3

3. Погіршення кваліфікаційної структури промислового виробництва. Поточна структура виробництва продукції переробної промисловості обумовлює повільність якісного відтворення робочої сили та підвищення її кваліфікації. Частка галузей, які для виробництва продукції залучають низькотехнологічну робочу силу, залишається домінуючою і складає 57,2 % в 2007 р. При цьому порівняно з 2006 р. вона навіть зросла на 0,5 в. п. На ці галузі припадає і левова частка інвестицій в основний капітал переробної промисловості (68,4 % в 2007 р.). Натомість частка галузей, що формують попит на висококваліфіковану робочу силу (фармацевтичне виробництво, виробництво машин та устаткування, канцелярських та електронно–обчислювальних машин, літальних апаратів), скорочується (на 0,9 в. п. в 2007 р.) (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Кваліфікаційна структура виробництва в переробній промисловості України в 2006–2007 рр., %

Галузі переробної промисловості	Обсяги промислового виробництва	
	2006	2007
Всього	100	100
Галузі з висококваліфікованими працівниками	6,9	6,2
Галузі з робочою силою середнього рівня кваліфікації / працівники розумової праці (т.зв. «білі комірці»)	23,6	22,9
Галузі з робочою силою середнього рівня кваліфікації / виробничі робітники (т. зв. «сині комірці»)	12,8	13,7
Галузі з низькокваліфікованою робочою силою	56,7	57,2

Джерело: розраховано за даними Держкомстату.

Відтак, прискорена динаміка зростання машинобудування не сприяла підвищенню попиту промислового виробництва на висококваліфіковану працю, що скорочує потенціал розвитку виробництв, які визначатимуть майбутню конкурентоспроможність національної економіки.

4. Посилення орієнтації промисловості на зовнішній попит. Зовнішній попит, як і у попередні роки, мав істотне значення для динаміки промислового виробництва, а для деяких видів промислової діяльності – визначальне. Зокрема, експортна складова у металургійній і хімічній галузях складає понад 2/3 їх випуску. Зростання частки випуску продукції, що спрямовується на експорт, за нашими розрахунками, в 2007 р. відбулося в більшості галузей промисловості: металургії – на 2,3 в. п. до 71,1 %, хімічній промисловості – на 6,7 в. п. до 66,7 %, машинобудуванні – на 8,7 в. п. до 49,6 %, целюлозно–паперовій промисловості – на 12,1 в. п. до 34,4 %, харчовій промисловості – на 8,4 в. п. до 22,3 %.

Таким чином, консервація такої кваліфікаційної структури виробництва та інвестицій обмежуватиме перспективи виходу країни на траєкторію стійкого економічного зростання та формування стратегічних позицій на світовому ринку.

Низький рівень запровадження нових технологічних процесів, збереження низькотехнологічної структури відтворювальних процесів в економіці України, модернізації технологічного обладнання є основними чинниками відставання України за рівнем продуктивності від країн ЄС. За рівнем ВВП на душу населення (за паритетом купівельної спроможності (ПКС)) цей розрив за 2003–2007 рр.,

відповідно до даних EIU, скоротився лише на 5,2 в. п. до 23,6 %. Навіть по відношенню до РФ відставання України залишається значним (47,3 % рівня російського душового ВВП за ПКС), і за вказаний період скоротилося лише на 0,3 в.п.

Серед тенденцій зовнішньоекономічного співробітництва України за критеріями його технологічного рівня слід відмітити наступні.

1. Домінуючим сегментом інтеграції України у міжнародну торгівлю залишається середньо–низькотехнологічна продукція переробної промисловості. У 2007 р. понад половина зовнішнього товарообороту (54,3 %) припадала на низько– та середньо–низькотехнологічні товари: в експорті їхня частка сягає майже 69,8 %, а в імпорті – близько 38,9 %.

Водночас зростає споживання імпортованої високо– та середньо–високотехнологічної промислової продукції. Такий диспаритет формує значне від’ємне сальдо зовнішньої товарної торгівлі (рис. 6.4). Зокрема, від’ємне сальдо торгівлі середньо–високотехнологічною промисловою продукцією зросло з 6,1 млрд дол. У 2006 р. до 9,7 млрд дол. У 2007 р., що майже втричі вище обсягів 2005 р. та в 14,5 разу вище рівня 2004 р. Подібна тенденція має місце і у торгівлі високотехнологічними товарами, від’ємне сальдо щодо яких зросло до 3,0 млрд дол.

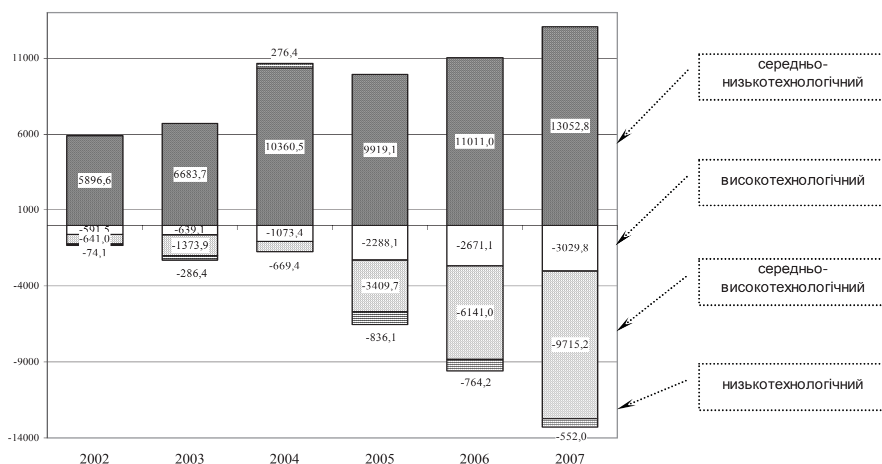


Рис. 6.4. Динаміка сальдо промислового зовнішнього товарообороту України за рівнем його технологічності у 2002–2007 р., млрд дол. США

Джерело: розраховано за даними Держмиткому.

2. Зростання рівня технологічності зовнішнього промислового товарообороту України при збільшенні його споживчої складової. Частка високо– та середньо–високотехнологічної продукції у зовнішньому товарообороті промислових товарів зросла з 43,3 % у 2006 р. до 45,7 % у 2007 р. На таку динаміку вплинув інтенсивний приріст імпорту, частка якого у 2007 р. зросла на 2,0 в. п. і складає 61,1 % всього імпорту, частка ж експорту сягнула рівня 30,2% (приріст за рік 2,1 в. п.). Водночас, навіть у структурі імпорту машинобудування частка інвестиційної продукції в 2007 р. скоротилася на 0,5 в. п. і складає лише 46,2 % імпорту галузі. Майже третина імпорту продукції машинобудування припадає на продукцію споживчого характеру.

Стійке зниження частки інвестиційно–технологічної продукції (машини та устаткування, частково – продукція електронного машинобудування, аерокосмічної продукції, приладобудівної промисловості) у торгівлі високо– та середньо–високотехнологічними товарами обмежує можливості модернізації виробничих потужностей в більшості галузей промисловості, уповільнює впровадження нових технологій, посилює відставання у формуванні конкурентоспроможної національної економіки України.

3. Збереження низького рівня запровадження в Україні технологій, які є передовими за міжнародними стандартами, через прямі іноземні інвестиції (ПІІ). Загальний обсяг ПІІ, внесених в Україну, станом на 1 квітня 2008 р. сягнув 32895,7 млн дол., проте у відношенні до ВВП рівень залучення ПІІ в Україну (5,6 % в 2007 р.) залишається значно нижчим, ніж в більшості нових країн–членів ЄС. Ефективність іноземних капіталовкладень для цілей технологічної модернізації економіки є надзвичайно низькою, оскільки 48,2 % ПІІ, накопичених станом на 01.04.2008 р. акумульовано в посередницькі види діяльності (фінансова діяльність, торгівля, операції з нерухомим майном), у той час як частка ПІІ в промисловості зменшилася до 32,8 % проти 38,1 % на початок 2007 р. При цьому в машинобудування і хімічну та нафтохімічну промисловість, які створюють більшість інноваційних товарів і процесів в економіці, надійшло лише 4,1 % (1057,5 млн дол.) та 3,6 % (915,9 млн дол.) відповідно.

Тим самим ПІІ не стали ефективним каналом трансферу технологічних рішень для модернізації економіки України. За останні 3 роки ПІІ в машинобудування зросли лише на 392,5 млн дол., а в хімічну та нафтохімічну промисловість – на 372,0 млн дол.

Відтак поточні тенденції економічної динаміки в Україні засвідчують посилення технологічної несумісності української еко-

номіки з розвиненими країнами, що утверджує за Україною у міжнародному поділі праці роль постачальника продукції первинної обробки з низьким вмістом доданої вартості. Повільність якісних зрушень у динаміці розвитку економіки України обмежує структурні та функціональні зміни в національній економіці, спрямовані на підвищення її конкурентоспроможності на основі технологічної модернізації, тобто перехід до нової якості економічного розвитку країни.

Як наслідок, зберігається тенденція до збільшення технологічного розриву між українською промисловістю і промисловістю розвинених країн у більшості переробних і високотехнологічних галузей. Закріплюючись в соціальних, організаційних і виробничо–технологічних структурах, цей розрив створює технологічні бар’єри для розвитку країни, які дедалі важче подолати. Недостатня ефективність використання вітчизняного трудового потенціалу закладає системні перешкоди реалізації орієнтирів послідовного підвищення рівня оплати праці та інвестування в розвиток людського капіталу.

6.2.3. Стратегічні орієнтири інноваційно–промислової політики України

З нашої точки зору, **подальші перспективи зростання технологічної конкурентоспроможності економіки України визначатимуться спроможністю вітчизняної промисловості подолати базові суперечності розвитку та гнучкістю і ефективністю реагування на зміни конкурентної ситуації як на світовому, так і на внутрішньому ринку.** У цьому контексті виокремимо такі **стратегічні орієнтири економічної політики держави, спрямовані на підвищення ефективності розвитку промисловості України**:

- оптимізація відтворювальної структури промисловості в напрямі посилення розвитку наукоємних і високотехнологічних видів промислової діяльності;
- інвестиційне оновлення національної промисловості, нарощування її наукоємна та технологічної складності;
- технологічна модернізація виробництва з метою наближення до світового технологічного рівня виробничих потужностей та збільшення частки промислових виробництв новітніх технологічних укладів;
- становлення ефективної національної інноваційної системи, що включає механізми взаємодії держави, бізнесу, науки й сектору освіти, її вбудовування в глобальну інноваційну систему;

- реалізація ресурсозберігаючої моделі зростання промисловості;
- посилення ролі України як активного учасника міжнародних науково–технологічних проектах.

З метою реалізації зазначених орієнтирів необхідно, зокрема, виконати низку завдань та заходів, спрямованих на підвищення технологічної конкурентоспроможності промисловості України, мінімізацію негативного впливу зовнішніх і внутрішніх загроз для її зростання.

1. Створити умови для інвестиційного оновлення національної промисловості виробництва у спосіб:

- зниження ставок митного тарифу для ввезення інвестиційного обладнання, що не має вітчизняних аналогів за критеріями технологічності та ефективності;
- формування системи спеціалізованого рефінансування комерційних банків під надання довгострокових кредитів для закупівлі інвестиційного обладнання та інноваційної техніки;
- зниження податкової ставки чи звільнення від оподаткування прибутку на суму капіталовкладень підприємства в обладнання та виробниче будівництво;
- сприяння створенню інституційних інвесторів (інвестиційних та пенсійних фондів) та забезпечення їх участі певною часткою капіталу у ризиковому інвестуванні;

2. Активізувати інноваційні процеси в промисловості у спосіб:

- запровадження пільгового податкового режиму здійснення інноваційної діяльності, зокрема у формі зменшення ставки оподаткування податку на прибуток, податкового кредиту, який підлягає поверненню у випадку невиконання інвестором проектних зобов’язань; звільнення від оподаткування ПДВ витрат підприємств на наукові дослідження і розробки відповідно до державних пріоритетів; звільнення від сплати мита або зниження митного тарифу для обладнання, інструментів, сировини, які імпортуються з метою використання в наукових дослідженнях і розробках; прискорена амортизація засобів виробництва і устаткування, які купуються в рамках інноваційних проектів;
- створення механізмів довгострокового інвестиційного кредитування шляхом запровадження інструментів здешевлення кредитів, державного страхування інноваційних кредитів та надання державних гарантій для комерційних банків щодо кредитів, які спрямовуються на інноваційні проекти відповідно до державних пріоритетів,

диференційованого оподаткування операцій комерційних банків шляхом зниження ставки оподаткування для довгострокового кредитування високотехнологічних проектів;

- пільгового оподаткування прибутків від страхування інноваційних та довгострокових інвестиційних проектів підприємств;
- розвитку механізмів венчурного інвестування, зокрема через забезпечення податкових стимулів для венчурних інвестицій для підвищення можливостей фінансування інноваційних підприємств;
- розширення форм приватно–державного партнерства та спрямування його потенціалу на спільну реалізацію проектів у сфері модернізації виробництва та технологічної інфраструктури.

3. Впровадити механізми підтримки високотехнологічного експорту, участі в міжнародних проектах у спосіб:

- вдосконалення роботи торговельних місій України за кордоном, активізація участі в міжнародних виставках, ярмарках, активна підтримка засобами економічної і політичної дипломатії участі національних підприємств в міжнародних науково–технологічних проектах;
- створення спеціалізованих агентств експортного кредитування або надання спеціальних кредитних ліній через державні банки;
- відшкодування експортерам мита, сплаченого за імпортовані матеріали, які використані в експортному виробництві й не виробляються в Україні;
- звільнення від сплати імпортного мита засобів виробництва, які використовуються в експортному виробництві;
- ініціювання міжнародних цільових проектів науково–технічного співробітництва, особливо в частині наукоємних та технологічно–орієнтованих послуг, зокрема в рамках двосторонніх планів дій та довгострокових програмах співробітництва;
- створення (на дво– і багатосторонній основі) відповідного інституційного та фінансового механізму підтримки наукових досліджень і міжнародних інноваційних проектів, розвитку взаємозв’язків між технопарками, формування фондів венчурного фінансування.

4. Впровадження організаційних чинників конкурентоспроможності у спосіб:

- розробки Концепції технологічної модернізації промисловості, виокремлення в ній чітких принципів, критеріїв, напрямів та механізмів інноваційного оновлення технологій та поглиблення коопераційних і науково–технічних зв’язків;

- впровадження моніторингу оцінки рівня технологічності зовнішньоторговельних потоків товарів, послуг та інвестицій за системою відповідних критеріїв та індикаторів;
- забезпечення адресної державної підтримки центрів трансферу технологій, баз даних міжнародних науково–технічних проектів;
- вдосконалення інституційних заходів розвитку підприємництва (забезпечення захисту прав власності, зниження трансакційних та бюрократичних витрат для створення нових підприємств тощо), впровадження організаційних механізмів, які прискорюватимуть адаптацію структури економіки до зовнішніх і внутрішніх впливів (інноваційна та інформаційна інфраструктура).

Таким чином, основою зміцнення технологічної конкурентоспроможності економіки України має стати технологічна модернізація промисловості, заснована на динамічному освоєнні національних і запозичених технологічних інновацій. Послідовна реалізація політики технологічної модернізації спроможна перетворити технологічні й організаційні інновації на головний чинник кількісної й якісної динаміки української економіки. Вона має здійснюватися при одночасному використанні власних ресурсів держави і приватного бізнесу, а також залучених у країну ззовні інвестицій, нових знань і технологій.

6.3. Проблеми модернізації інноваційної системи економіки України

Питання модернізації національної інноваційної системи (НІС) як сприятливого для інновацій інституційного середовища, визначального шляху до побудови економіки знань, яка здатна винаходити і використовувати високотехнологічні інноваційні досягнення, вже тривалий час є предметом прискіпливої уваги вітчизняних дослідників. На жаль, на практиці, як свідчить практичний розвиток ситуації в національній економіці, інститути економіки знань формуються в Україні занадто повільно, а ті, що сформувалися, не виконують притаманних їм функцій та не забезпечують реалізації головної мети – надання інноваційної спрямованості соціально–економічного розвитку. Відтак, модернізація інноваційної системи економіки України є нагальним завданням, яке потребує якнайшвидшого вирішення.

У рамках НІС органічно об'єднуються всі дійові особи інноваційного процесу: наука, освіта, система фінансування наукових розробок і дослідно–конструкторських робіт, система комерціалізації та захисту інтелектуаль-

ної власності. В НІС реалізуються як державна фінансова підтримка фундаментальних наукових досліджень, так і здійснення фінансування їх приватним бізнесом. Тому модернізація національної інноваційної системи є важливою передумовою успішного відродження національної економіки, її адаптації до умов міжнародної конкуренції. Потрібне цілеспрямоване вирішення завдань щодо формування стратегічних цілей розвитку національної інноваційної системи, перетворення її інституційної структури, зміни механізмів взаємодії наукових організацій і бізнес–структур.

6.3.1. Удосконалення системи науки, освіти і професійної підготовки

В Україні відсутній мотиваційний механізм, який спонукав би вітчизняні наукові кадри ефективно використовувати свій потенціал. Через неналежний рівень оплати праці наукової еліти таке явище як «відплив мізків» стало звичним: витрати на науку в розрахунку на одного науковця в Україні складають 2 тис. доларів США, при 195 тис. в США, 172 тис. у Франції, 142 тис. в Японії[2]. Різке скорочення державного замовлення зумовило погіршення якісних характеристик наукових кадрів, еміграцію вчених та інженерів в розвинені країни світу. У результаті кількість фахівців, які виконують науково–технічні роботи, скоротилася за роки незалежності втричі. Суттєві зміни спостерігаються у віковій структурі наукового потенціалу країни. Середній вік кандидата наук досяг 51 року, а середній вік доктора наук перевищує 59 років.

У ст. 34 Закону України «Про наукову і науково–технічну діяльність» регламентовано, що за рахунок державних коштів на розвиток науки повинно фінансуватися 1,7 % ВВП. Проте останніми роками виділяється не більше 0,4 % ВВП. Частка витрат бізнесу на НДДКР складає не більше 0,82 % ВВП країни, тоді як в передових країнах вона сягає 2 % ВВП. Наука, як і створені вітчизняними ученими інноваційні технології, залишається значною мірою не задіяною в розвитку країни.

Для модернізації системи науки необхідно:

- дотримуватися встановлених законом норм фінансування науки як фундаменту забезпечення конкурентоспроможності країни у задекларованому розмірі 1,7 % ВВП (цей рівень фінансування необхідно також поступово підвищувати, як це робиться у передових країнах світу);
- створити кілька національних наукових центрів найвищого рівня, які забезпечили б розвиток державних пріоритетів інноваційного розвитку (такі центри можна створити на основі вже існуючих установ);

[2] *Гринев Б. В., Гусев В. А.* Инноватика. – Харьков: Институт монокристаллов, 2004. – 452 с.

- реструктурувати НАН України у напрямі укрупнення підрозділів і скорочення штату співробітників, що дозволить підвищити ефективність структури її фінансування (за даними НАНУ, на зарплату, різні пільги, медичне обслуговування, виплату премій і стипендій витрачається понад 85 % отриманих коштів).

Суттєвих структурних перетворень потребує вітчизняна освіта. Конфлікт між потребою в системі освіти і незатребуваністю знань, які вона надає, зумовив низку суперечностей внутрішнього і зовнішнього характеру. Сьогодні дефіцит сучасних робітничих спеціальностей в країні оцінюється в 150–200 тис., управлінських – у 30–40 тис.[3] Посилилася відомча роз'єднаність академічної науки й університетської освіти. Такий стан речей шкодить обом сферам. По–перше, тому, що підготовка якісного людського капіталу неможлива без розвиненої науки й без її занурення в реальні процеси розвитку економіки. По–друге, сама академічна наука, ізолювавшись від освіти, економіки і бізнесу, приречена на подальшу стагнацію. Вищим навчальним закладам приділяється другорядна роль у проведенні передових наукових досліджень, що є основою елітної університетської підготовки. Багаторазові спроби реформувати вищу освіту залишалися «косметичними», оскільки вони ніколи не мали цілісного міжгалузевого характеру. Університети України ще не стали центрами підготовки сучасних фахівців у сфері інновацій, тоді як, наприклад, у Китаї, економіка якого стрімко зростає, налагоджується тісна співпраця з дослідними центрами й галузевими відомствами з метою становлення системи «вузи – наукові дослідження – виробництво». Китайські фахівці зазначають, що завдяки такій успішній формі організації, вузи стали головними консультантами середніх і малих промислових підприємств в освоєнні випуску наукомісткої технічної продукції.

Модернізація освіти як ланки національної інноваційної системи вимагає:

- приведення кількості та структури закладів вищої освіти у відповідність до перспективних потреб ринку праці;
- започаткування системи моніторингу якості освіти;
- створення умов для участі викладачів та студентів в інноваційних проектах держави і бізнесу;
- розвитку системи безперервної підготовки та підвищення кваліфікації працівників.

---

[3] *Якубовський М., Новицький В., Кіндзерський Ю.* Концептуальні основи стратегії розвитку промисловості України на період до 2017 року // Економіка України. – 2007. – № 11. – С. 17.

6.3.2. Розвиток системи фінансування інновацій

Головним бар'єром для технологічного прориву в Україні є дефіцит коштів для фінансування інноваційної сфери. Основним джерелом інвестицій в основний капітал є власні кошти підприємств – 56,5 % у 2007 р. Фінансово–кредитна система України не виявляє належної зацікавленості в інвестуванні ризикових інноваційних бізнес–проектів. Відсутні стимули щодо заохочення спрямування банками коштів в інноваційну сферу, окрім кредитів, які надаються за проектами технопарків. На відміну від поширеної світової практики, українська нормативно–правова база не дозволяє віддати в заставу результати майбутньої роботи інноватора.

Як свідчить міжнародна практика, одним з перших серед джерел фінансування інноваційної діяльності є недержавні пенсійні фонди. Кількість вітчизняних недержавних пенсійних фондів зростає, станом наприкінці 2007 р. їх нараховувалося в Україні 96, а чиста вартість пенсійних активів у системі недержавного пенсійного забезпечення склала 278,5 млн грн. Проте в Україні участь таких фондів в інноваційній діяльності обмежено законодавчо.

Важливим джерелом інвестицій можуть бути заощадження населення. Станом на 1 квітня 2008 р. депозити населення в комерційних банках становили 180,3 млрд грн. Готівкові заощадження, за різними оцінками, додатково складають від 18 до 24 млрд грн. Як було показано вище, використання банківських депозитів населення досить незначною мірою спрямоване на кредитування комерційними банками інноваційних проектів. Практично не задіяні в інвестиційні проекти також готівкові заощадження. Реалізації інвестиційного потенціалу останніх має сприяти створення умов для розвитку венчурних фондів. Досвід розвинених країн свідчить, що стратегічний альянс підприємств з венчурним капіталом приводить до значних економічних результатів. Серед властивостей венчурного капіталу можна виділити постійний зв’язок з науково–технічною та інноваційною діяльністю, поєднання можливостей фінансового капіталу та інтелектуального ресурсу, об’єктивне прагнення до високого рівня прибутковості, орієнтацію на розвиток інноваційних підприємств. За даними Української асоціації інвестиційного бізнесу, на 1 січня 2007 р. в Україні було зареєстровано 228 компаній з управління активами, під керівництвом яких знаходилось 579 інвестиційних фондів (вартість їх чистих активів склала 17 млрд грн). 79 % цих фондів були венчурними, а вартість їх чистих активів складала 91,5 % від загальної суми.

При цьому в більшості випадків пріоритетними галузями для інвестування венчурні фонди в Україні обирають: переробку сільськогосподарської продукції, виробництво продуктів харчування, виробництво запасних частин для автомобілів і виробництво будівельних матеріалів. Отже, спостерігається направленість діяльності таких фондів на задоволення споживчого ринку, при цьому нехтуються сектори, на які має спиратися інноваційний розвиток країни, насамперед – машинобудування. Зазвичай венчурні інвестиції здійснюються на довгострокову перспективу – від трьох до десяти років. Проте в нинішніх умовах несталості законодавчої бази і нестабільності політичної ситуації венчурні компанії нерішуче вкладають кошти в розвиток інноваційних підприємств в Україні.

Отже, модернізація системи фінансування інновацій як ланки національної інноваційної системи потребує:

- впровадження системи пільг для комерційних банків за надання кредитів на інноваційні проекти відповідно до стратегічних пріоритетів країни: раціональним було б зниження ставки податку на прибуток банку, одержаного від кредитів на інноваційні проекти, до 0 % у перші три роки і залишити її у розмірі 10 % протягом ще п'яти років (час виходу на ринок); подібну систему стимулів слід передбачити також для страхових компаній, які страхують ризики, що виникають під час виконання інноваційних проектів;
- законодавчого закріплення можливості використання коштів недержавних пенсійних фондів на інноваційні проекти;
- здійснення державних позик з різними термінами обігу і формами виплат, у т. ч. для продажу населенню, розміщення на фондовому ринку цінних паперів спеціальних випусків для фінансування інноваційних програм;
- стимулювання створення приватних інноваційних банків та венчурних компаній шляхом запровадження пільгового режиму оподаткування їх діяльності (за умови спрямування венчурного капіталу в галузі п’ятого та шостого укладів).

6.3.3. Розбудова елементів інноваційної інфраструктури

Удосконалення організації інноваційної діяльності за рахунок диверсифікації елементів інноваційної інфраструктури спроможне помітно поліпшити становище на цьому напрямі навіть без кількісного збільшення обсягів бюджетного фінансування, а також суттєво

підвищити ефективність використання фінансових ресурсів, які спрямовуються в інноваційну сферу.

Виходячи зі ст. 1 Закону України «Про інноваційну діяльність», інноваційною інфраструктурою є сукупність підприємств, організацій, установ, їх об'єднань, асоціацій будь–якої форми власності, які надають послуги по забезпеченню інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно–комунікативні, юридичні, освітні тощо). В Україні інноваційна інфраструктура розвинена вкрай недостатньо, не охоплює всі ланки інноваційного процесу і не надає системного забезпечення відповідними послугами інноваційній сфері. Основними причинами такого становища слід вважати: недостатню нормативно–правову врегульованість питань розвитку інноваційної інфраструктури; недосконалість стимулів інноваційної діяльності та відсутність державної підтримки інноваційних структур; безсистемність та непослідовність у реалізації державної інноваційної політики.

Майже не використовується в Україні потенціал такої перспективної організаційної форми інноваційної діяльності малого бізнесу, як бізнес–інкубатори. Згідно даних Міністерства економіки України, зареєстровано 78 бізнес–інкубаторів, а реально існують і діють тільки 7. Інноваційні бізнес–інкубатори, зокрема, діють при Державному університеті «Львівська політехніка», Харківському політехнічному державному університеті тощо. Найбільш успішним є Білоцерківський бізнес–інкубатор, до якого входять Центр підтримки підприємців, консалтингове агентство, навчальний центр менеджменту, рекламне агентство, кредитний союз, громадська приймальня, центр соціально–психологічної й медичної реабілітації, об'єднана профспілка працівників малого і середнього бізнесу. Для сприяння розвитку бізнес–інкубаторів в Україні створено Українську асоціацію бізнес–інкубаторів та інноваційних центрів.

На жаль, дотепер бізнес–інкубатори не мають чіткого юридичного статусу, для них не передбачено жодних податкових стимулів, вони існують здебільшого за рахунок коштів міжнародних фондів та грантових програм і лише невеликою мірою – кошти місцевих адміністрацій та спонсорів.

Між тим у низці країн світу такі установи виявилися настільки вдалою формою підприємництва, що загальна кількість їх у світі зросла до понад двох тисяч.

Внесок організаційних структур малого бізнесу в розвиток інноваційних процесів, безперечно, значний. Проте часто їх інноваційний продукт

не вирізняється високим ступенем новизни, що спричинено відсутністю належної матеріальної бази для його створення. Розвиток бізнес–інкубаторів та інноваційних центрів підвищує їхню здатність втілювати підприємницькі ідеї в життя, створює необхідні умови для успішного їх становлення. Проте масштабні інноваційні проекти силами малого бізнесу реалізовані бути не можуть.

Ефективною організаційною формою співробітництва провідних промислових підприємств з вищими навчальними закладами та науковими установами є створення технопарків. Як доводить зарубіжний досвід, технопарки є однією з найбільш ефективних форм організації інноваційної діяльності з метою концентрації коштів для використання їх на наукові дослідження і конструкторські розробки. Для держави в цілому технопарки є вигідними з багатьох причин: підвищується роль країни у світовому суспільстві, з’являється нагода рівноправного економічного співробітництва з розвиненими країнами, розширюються можливості залучення іноземних інвестицій, експорту, прискорюються темпи зростання наукомістких галузей економіки. Між тим, в Україні функціонують лише 16 технопарків, з яких 8 було створено нещодавно, а реально діє тільки 4, якими реалізовано 64 інноваційні проекти. Це «Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка і сенсорна техніка» та Інститут електрозварювання ім. Е. О. Патона (Київ), Інститут монокристалів (Харків) і «Углемаш» (Донецьк), інші перебувають у зародковому стані або не мають позитивної динаміки.

На початок 2007 р. чинні свідоцтва про реєстрацію мали 53 проекти технологічних парків, з яких виконувалося 23. У 2007 р. в рамках виконання проектів технологічних парків було реалізовано інноваційної продукції на 2 557,2 млн грн без ПДВ (на 12,1 % більше за аналогічний показник 2006 р., який становив 2 280,2 млн грн), з них на зовнішньому ринку – 311,7 млн грн (табл. 6.3.).

До Державного бюджету України та державних цільових фондів у рамках виконання проектів технологічних парків за цей же період було перераховано понад 209,2 млн грн (на 9,1 % менше за аналогічний показник 2006 р., який становив 230,0 млн грн).

У рамках дії спеціального режиму діяльності технологічних парків протягом 2007 р. на спеціальні рахунки було перераховано майже 30,0 млн грн податків, тоді як у 2006 р. 28,9 млн грн, при цьому створено додатково 201 робоче місце. Станом на 4 квітня 2008 р. чинні свідоцтва про реєстрацію мають 15 проектів технологічних парків.

Таблиця 6.3

Результати діяльності технопарків в Україні за 2007 р.

Показник	Всього
Реалізація інноваційної продукції без ПДВ, млн грн	2557,2
У т. ч. на зовнішньому ринку, млн грн	311,7
Нараховано податків та мита, млн грн	239,2
У т.ч. перераховано, млн грн	
в бюджет	209,2
на спец. рахунки	30,0
Створено нових робочих місць, од.	201

Разом з тим необхідно зазначити, що потенціал українських технологічних парків як суб'єктів інноваційної інфраструктури на сьогоднішній день практично не реалізований. Зокрема, діяльність технологічних парків, створених у формі юридичної особи, «генетично» не націлена на створення умов для надання відповідної підтримки суб'єктам малого інноваційного підприємництва. Єдиним способом входження в правовий режим технопарків для інших суб'єктів є створення спільного підприємства, мінімальний внесок у статутний фонд якого, становить 50 тис. доларів США. Для більшості суб'єктів малого інноваційного підприємництва такі умови є неприйнятними. Подальший розвиток інноваційної індустрії об'єктивно вимагає зміни законодавчих підходів до визначення правового статусу й функцій технологічних парків. Однією з першочергових функцій українських технологічних парків повинна стати значна підтримка суб'єктів малого інноваційного підприємництва.

На жаль, в Україні досі відсутній механізм трансферу технологій, який мав би сприяти встановленню рівноваги попиту на інновації, котрий визначається підприємствами, спроможними впровадити перспективні технології у виробництво та інвестувати у високоризиковані проекти, та пропозиції науково–технічних розробок, що формують науково–дослідні інститути та окремі групи винахідників, які займаються розробкою нових технологій. Забезпечення необхідних організаційних умов технологічного трансферу дозволило б університетам, академічним та іншим дослідницьким інститутам ефективно продавати результати своєї діяльності. Тим самим вони дістали б можливість модернізувати свою матеріально–технічну базу і стимулювати своїх працівників до створення винаходів, які відповідають вимогам ринку. Інноваційним фірмам

наявність таких умов дала б можливість випускати конкурентоспроможну продукцію на основі новітніх технологій. Створення центрів трансферу технологій при освітніх і наукових установах допомогло б створенню необхідних умов для активізації процесу упровадження інновацій. Вони відіграли би роль необхідної ланки, що об'єднує наукове і виробниче середовище, надаючи великі можливості та вигоди для обох сторін.

Відтак, для модернізації інноваційної інфраструктури в Україні необхідно вжити наступних заходів:

- внести доповнення до Концепції науково–технологічного та інноваційного розвитку України щодо визначення завдань формування в повному обсязі інноваційної інфраструктури;
- стимулювати активне створення технопарків та розповсюдження практики їх існування, особливо в галузях, що належать до пріоритетних напрямів розвитку, зокрема:
- у складі кожного технологічного парку має бути створена *спеціалізована венчурна фінансово–кредитна установа*, що здійснює кредитування інноваційних проектів суб'єктів малого підприємництва: на спеціальні рахунки цих установ повинні нараховуватися не менш чверті наявних у розпорядженні технопарків коштів, отриманих від виконавців проектів;
- у структурі кожного з технологічних парків незалежно від їхньої форми повинні створюватися інноваційні бізнес–інкубатори, основною метою яких повинно бути:
- надання послуг суб'єктам малого інноваційного підприємництва по складанню бізнес–планів і оформленню інших документів, необхідних для державної реєстрації інноваційних проектів;
- передача в оренду за пільговими ставками офісних та інших приміщень, необхідних для реалізації інноваційних проектів суб'єктів малого підприємництва;
- надання допомоги суб'єктам малого підприємництва в пошуку інвесторів їх інноваційних проектів;
- проведення навчальних семінарів з питань організації й здійснення інноваційної діяльності суб'єктів малого підприємництва.
- заснувати при освітніх і наукових установах центри трансферу технологій: спочатку на державній основі, з наступним перетворенням у спільні підприємства, які мали б здійснювати:
- оцінку готовності технології до трансферу;
- формування бази даних наукових і науково–технічних проектів, основою яких є інновації;

- пошук відповідних фахівців для виконання досліджень на замовлення підприємств, орієнтованих на створення нових видів техніки і технологій;
- пошук потенційних покупців винаходу;
- вирішення питань, пов'язаних з придбанням прав на об'єкти інтелектуальної власності та їх захистом;
- утворити загальну інформаційну електронну мережу центрів технологічного трансферу в Україні.

6.3.4. Реалізація інноваційної політики держави

Однією з першочергових проблем, що перешкоджає швидкій побудові інноваційної економіки, є відсутність дієвої законодавчої бази, яка мала б стимулювати розвиток інноваційних структур. Закони, що регламентують наукову і науково–технічну діяльність, є неузгодженими і суперечать один одному. Повільними є темпи розгляду та затвердження нових нормативних актів, серед яких проекти законів України «Про загальні засади створення і функціонування інвестиційних парків», «Про державну підтримку розвитку високих технологій в Україні» та інші.

Особливо актуальним питанням є реформування системи пріоритетних напрямів інноваційного розвитку з урахуванням довгострокових світових і національних тенденцій технологічного розвитку і перспектив науково–технічного прогресу. Українським законодавством передбачений широкий спектр стратегічних пріоритетних напрямів. Так, Законом України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності» на 2003–2013 рр. декларується наявність 8 пріоритетних напрямів, в межах яких є достатньо широкий перелік підрозділів. До пріоритетних напрямів включені «модернізація електростанцій», «високоякісна металургія», «вдосконалення хімічних технологій» та ін., які не мали б бути пріоритетними, якщо Україна прагне конкурувати на світовому ринку не з сировинною, а насамперед з продукцію з високим рівнем доданої вартості. Адже декларуванням таких середньострокових і стратегічних пріоритетів держава закріплює багатоукладність економіки. За оцінками Інституту економіки та прогнозування НАН України на початку XXI століття третій технологічний уклад (базова хімія, кольорові метали, важке машинобудування, електротехнічна промисловість, лінії електропередач, будівництво суден) в Україні складав 58 %, четвертий (органічна хімія, штучні матеріали, автомобільна промисловість, будівництво літаків, точне приладобудування, побутова техніка) – 38 %, п'ятий (тонка хімія, мікроелектронні компоненти, оптич-

ні волокна, засоби телекомунікації, обчислювальна техніка, програмне забезпечення, інформаційні мережі, будівництво роботів, космічна промисловість) – 4 % всього випуску продукції. Тоді як в країнах Західної Європи, Японії і США сьогодні вже утвердилися п'ятий і шостий технологічні уклади, пов'язані з використанням інтегрованих виробничих систем, інформаційних технологій та автоматизацією виробництва.

З нашої точки зору, в Україні слід зосередитися на кількох стратегічних пріоритетах, за рахунок яких можливий серйозний прорив при побудові економіки знань. Зокрема, з усієї кількості пріоритетів доцільно зберегти три, в яких Україна має суттєвий «запас міцності» і перспективи розвитку, враховуючи процеси глобалізації. По–перше, це високотехнологічне машинобудування, яке включає космічну і авіаційну галузі. З часу розпаду Радянського Союзу Україна втратила значну частину потенціалу цих провідних галузей і, за прогнозами експертів, без здійснення належної державної структурної політики незабаром може втратити залишки своїх переваг е цих сферах. По–друге, враховуючи природні кліматичні умови, Україна у довгостроковій перспективі матиме розвиток сільського господарства, зокрема на переробку сільгосппродукції із залученням досягнень біотехнології. По–третє, перспективним напрямом є нанотехнології, в яких Україна має досягнення світового рівня. Лідируючі країни світу належним чином оцінили інноваційний потенціал нанотехнологій і створили власні національні програми в цій сфері.

У реалізації інноваційної політики держави щодо зазначених пріоритетних напрямів загальним орієнтиром має стати переорієнтація з прямих методів державного регулювання на непрямі, які є більш ефективними в умовах ринкової економіки та прийняття Україною міжнародних правових норм у сфері державного регулювання економіки. Відповідні інструменти мають зосереджуватися насамперед у сфері податкового регулювання. Надійним інструментом державної інноваційної політики, що забезпечує зростання конкурентоспроможності національної економіки та ефективний розподіл обмежених бюджетних ресурсів, зарекомендували себе у світовій практиці податкові пільги.

Інноваційному оновленню активної частини основних виробничих фондів сприятиме також оптимізація амортизаційних відрахувань, які реінвестуються у власну виробничу базу підприємства. Практика розвинених країн світу свідчить, що застосування диференційованих правил і норм нарахування амортизації може створювати умови для економічного зростання. На жаль, в Україні державна політика щодо амортизаційних нараху-

вань далека від досконалості та фактично закріплює тенденції до зменшення інвестиційно–інноваційного потенціалу країни. Кошти, призначені на амортизацію, йдуть не на відновлення основного капіталу, а на споживання, ця тенденція має хронічний характер. За різними оцінками, зношеність основних засобів в національній економіці складає від 50 до 70 %.

Таким чином, модернізація макроекономічної політики і форм державного регулювання вимагає:

- формування дієвої законодавчої бази у сфері інноваційної діяльності;
- скорочення кількості стратегічних пріоритетів інноваційної діяльності до двох–трьох із збереженням тих, що максимально забезпечені наявним потенціалом країни (виключно галузі п'ятого та шостого технологічних укладів);
- запровадження податкового кредиту на здійснення підприємствами витрат на НДДКР, на придбання устаткування для впровадження нової технології, трансфер технологій;
- вироблення політики і ухвалення відповідної нормативної бази для забезпечення прискореної амортизації для інноваційних підприємств, які належать до пріоритетних напрямків розвитку.
- адаптація нормативно–правової бази України, що регламентує науково–технічну та інноваційну діяльність, до принципів та норм Європейського Союзу, з оволодінням відповідними європейськими важелями інноваційної політики.

Реалізація наведених завдань має, на нашу думку, забезпечити якісну модернізацію національної інноваційної системи України, адаптацію її до особливостей сучасного етапу соціально–економічного розвитку, закласти підвалини оволодіння сучасними чинниками конкурентоспроможності національної економіки.

6.4. Соціальний розвиток України та пріоритетні напрями реформування соціальної політики

Процеси економічного реформування в Україні на сучасному етапі закономірно висунули перший план питання інтенсифікації перетворень у сфері соціальної політики. Дедалі частіше фахівці змушені констатувати, що відставання соціальної складової трансформаційного процесу гальмує або й блокує необхідні економічні перетворення, негативно відбивається на ефективності економічної політики, стримує становлення сучасної моделі

конкурентоспроможності національної економіки. Подальше просування економічних реформ практично неможливе без вирішення проблем та суперечностей у соціальній сфері, що накопичилися в період здійснення економічних перетворень без врахування всього комплексу суспільних реалій.

6.4.1. Основні підсумки соціального розвитку України у 2007 – на початку 2008 рр.

Характерною ознакою діючої моделі соціальної політики України є загальна тенденція збільшення частки бюджетних видатків на соціально–культурні заходи (передусім на заробітну плату працівникам бюджетної сфери та соціальне забезпечення) у видатках зведеного бюджету України. Протягом 2007 початку 2008 року соціальна політика визначалась в якості пріоритету діяльності Уряду та супроводжувалась збільшенням соціальних видатків (табл. 6.4.). Збереження такої тенденції спостерігалося й у 2007–2008 роках. Видатки зведеного бюджету на соціально–культурні заходи за 2007 р. порівняно з 2006 р. зросли на 23,4 %. Протягом 2007 р. інвестиції в людський розвиток з усіх джерел зросли: в освіту – на 14,7 %, в охорону здоров'я – на 24,3 %, у сферу культури, спорту та відпочинку – на 50,2 %, у житло – на 27,5 %.

Таблиця 6.4

Частка соціальних видатків у видатках зведеного бюджету України в період економічного зростання[4]

Показник	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Видатки, млн грн	48148,6	55528	60318,9	75792,5	102538,4	141989,5	175284,4	226035,7	81412,9
Видатки, % ВВП	28,3	27,2	26,7	28,4	29,4	32,1	32,2	31,7	30,5
Видатки на соц–культ. заходи, млн грн	19060,5	25519,6	33868,7	39691,6	52499	85668,3	99271	125251,4	51019,8
Видатки на соц–культ. заходи, % видатків бюджету	39,6	46,0	56,1	52,4	51,2	60,3	56,6	55,4	62,6

**січень–квітень 2008 р.*

[4] *Моніторинг* макроекономічних та галузевих показників. – К.: Міністерство економіки України, 2008. – № 5 (97). – С. 71.

Держбюджетом–2007 спочатку було передбачено нижчі, ніж у 2004–2006 рр., темпи зростання соціальних стандартів. Очікувалося, що вони приблизно відповідатимуть рівню інфляції. Проте остаточне коригування бюджету обумовило прискорення динаміки зростання соціальних видатків. При цьому, незважаючи на певні спроби перейти до адресної соціальної допомоги, у 2007 р. так і не вдалося вийти за рамки традиційної екстенсивної моделі механічного збільшення обсягу соціальних видатків. Їх ефективність залишається досить низькою при високому ступені фіскального перерозподілу ВВП. Фактична неспроможність держави у повному обсязі забезпечити виконання власних соціальних зобов'язань перетворює соціальну політику держави з інструмента зі зниження соціальної напруги на один з факторів погіршення настроїв у суспільстві.

Протягом 2007 р. номінальний наявний душовий дохід в Україні підвищився порівняно з попереднім роком на 31,2 %. При цьому підвищення номінальної заробітної плати склало 30,3 %, соціальних трансфертів – 27,7 %, в т.ч. виплачуваних у грошовій формі – 28,1 %. Між тим, враховуючи відзначене з другої половини року посилення інфляційних тенденцій, темпи приросту цих показників у реальному вимірі виявилися значно помірнішими: 14,2 %, 13,4 %, 11,1 % та 11,5 % відповідно. Загалом слід констатувати стійку тенденцію до сповільнення приросту реальних наявних доходів населення: якщо у 2005 р. він становив 20,1 %, у 2006 р. – 16,1 %, то у 2007 р. – лише 12,8 %.

Проте, механічне підвищення мінімальної заробітної плати, не підкріплене відповідним зростанням продуктивності праці, не розв'язує системних суперечностей в оплаті праці. Відтворюється економічно необґрунтована міжгалузева диференціація оплати праці. Найвищі заробітки концентруються в паливно–енергетичному комплексі, металургії, вугільній промисловості, сфері фінансів, кредитування й страхування, роздрібній торгівлі, сфері операцій з нерухомістю, заробітна платня в яких перевищила середній рівень по країні в 2,5 разу (понад 2500 грн). Натомість в низці галузей працівники отримують заробітну платню у 2–2,5 разу нижчу за середню в країні.

У 2008 р. залишається значною диференціація заробітної плати за видами економічної діяльності. Нижче середньої по економіці залишаються розміри заробітної плати працівників рибальства та рибництва (51,2 %), сільського господарства (57,0 %), охорони здоров'я та надання соціальної допомоги (64,6 %), готелів та ресторанів (67,8 %), лісового господарства (73,9 %), освіти (76,7 %), працівників, що надають комунальні та

індивідуальні послуги (81,7 %), працівників торгівлі, ремонту автомобілів, побутових виробів (87,7 %)[5].

Закономірним наслідком високої міжгалузевої диференціації є надмірні регіональні розбіжності в оплаті праці. У той час як у Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Миколаївській та Луганській областях, в економічній структурі яких домінують галузі, що випускають продукцію експортного призначення, а також великі мегаполіси з розвиненим вторинним сектором економіки, найбільший відсоток найманих працівників, що мають заробітну платню від 2000 до 5000 тис. грн. та понад 5000 грн, у Тернопільській, Волинській, Херсонській, Чернівецькій областях – найбільший відсоток найманих працівників, які отримують заробітну платню, нижчу за 400 грн. Різниця між максимальною та мінімальною середньою заробітною платою по регіонах у 2007 р. збільшилася порівняно з попереднім роком й становила 2,41 разу (у 2006 р. вона складала 2,38 разу).

У 2008 р. продовжується екстенсивна позитивна динаміка номінального збільшення показників Так, протягом першого півріччя 2008 року було здійснено комплекс заходів щодо підвищення життєвих стандартів відповідно до задекларованої Програми діяльності уряду. Згідно офіційних даних Держкомстату, у січні–березні 2008 р. порівняно з відповідним періодом попереднього року номінальні доходи населення зросли на 46,4 %. Реальна заробітна плата у квітні 2008 р. порівняно з попереднім місяцем зменшилась на 1,8 %, а порівняно з квітнем 2007 р. зросла на 7,7 %. За січень–квітень 2008 р. порівняно з відповідним періодом попереднього року реальна заробітна плата збільшилась на 11,9 %.

Наявний дохід, який може бути використаний населенням на придбання товарів та послуг в січні–березні 2008 р., збільшився на 46,8 %, а реальний наявний, визначений з урахуванням цінового фактору, – на 19,8 %. У березні порівняно з лютим поточного року номінальні доходи населення збільшились на 5,9 %, а наявний та реальний наявний доходи – відповідно на 4,2 % та 0,4 %. Наявний дохід у розрахунку на одну особу за березень 2008 р. становив 967 грн. проти 927,8 грн за лютий. Витрати населення у січні–березні поточного року порівняно з аналогічним періодом попереднього року збільшились на 40,4 %. Приріст заощаджень склав 8363 млн гривень.

Проте різка активізація інфляційних процесів практично нівелювала це зростання. При цьому згідно Закону України про Державний бюджет, з

[5] *Моніторинг* макроекономічних та галузевих показників. – К.: Міністерство економіки України, 2008. – № 5 (97). – С. 71.

1 січня 2008 р. мінімальна заробітна плата передбачена в розмірі 515 грн, прожитковий мінімум на 1 людину 592 грн. Таким чином, значна частина українців та членів їх сімей продовжують отримати доходи, менші за прожитковий мінімум.

6.4.2. Тенденції та деформації соціальної сфери

Попри постійне збільшення абсолютних розмірів соціальних видатків, жодна з соціальних функцій держави досі не реалізується в кількісних та якісних параметрах, передбачених законом. Відсутність концентрації державних ресурсів на найбільш пріоритетних напрямах соціальної допомоги призвела до розпорошування коштів та тотального недофінансування соціальних установ, від чого у кінцевому рахунку потерпають найменш захищені категорії населення. Ефективність соціальних програм є вкрай низькою[6]. Фінансування соціальної сфери організоване вкрай нераціонально, значна частка коштів не досягає людей, які дійсно потребують соціального захисту. Суттєво зріс рівень фактичної платності послуг охорони здоров'я та освіти, що зробило багато з цих послуг недоступними для малозабезпечених прошарків населення[7]. Показовим щодо реальної ефективності системи соціального захисту в Україні є те, що, для забезпечення бюджетного збалансування, у 2007 р. було призупинено дію 45–ти соціальних законів, а законом України «Про Державний бюджет України на 2008 р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» було зупинено дію 102–х соціальних законів, за деякими оцінками, загальна «вартість» цих законів для бюджету сягає 105 млрд грн державний бюджет 2008 р. соціальні закони фінансує на суму в 30 млрд грн інша сума соціальних зобов'язань бюджету недофінансується[8].

Серед соціальних проблем, які нині існують в Україні, найбільшу стурбованість викликають ті, які порушують презумпцію соціальної справедливості: нерівність, що збільшується, значна регіональна диференціація в якості життя, неспроможність повсюдного забезпечення належного базового рівня охорони здоров'я й освіти.

---

[6] Про основні напрями фінансового забезпечення заходів щодо підвищення життєвого рівня населення у 2008 році: Рішення Ради національної безпеки і оборони // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi

[7] Дослідження Українського центру незалежних політичних досліджень, Київ, 2007 // www.ucipr.kiev.ua/

[8] Саме тому рішення Конституційного Суду можна вважати цілком справедливим щодо закону про формування дохідної частини державного бюджету. 3 червня 2008 р. Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін в деякі законодавчі акти України» з урахуванням поправок Президента України № 2481 від 15.05.2008 відносно доходної частини бюджету.

З нашої точки зору, **становище, що склалося, обумовлене наявністю низки суттєвих системних деформацій системи соціального захисту та соціальної політики України.** Серед них варто наголосити на наступних.

1. **Відсутність системного підходу до формування державних соціальних гарантій**, сучасного інструментарію вибору пріоритетів соціальної політики та механізмів її реалізації. Орієнтація на підтримку найбідніших прошарків, малозабезпечених, соціально вразливих, непрацездатних груп населення призвела до деформації соціальних функцій держави, відсутності національної стратегії в галузі соціальної політики, до різкого зниження ефективності соціальної політики в цілому і соціальних витрат зокрема. По суті держава зняла з себе відповідальність за формування соціальних відносин між різними соціальними прошарками, за створення національного соціального капіталу, соціокультурний розвиток громадян і підвищення якості їх життя.

2. **Недосконалість нормативно–правового забезпечення у сфері соціального захисту**, відсутність єдиної системи «соціального права». Численні суперечності в законодавстві України ускладнюють реалізацію конституційних прав громадян.

Недосконалість правового регулювання очевидна на прикладі розрахунків такого соціального стандарту як прожитковий мінімум. Так, поряд з поняттям «*прожиткового мінімуму*», який, згідно законодавства, призначений для надання усіх видів соціальної допомоги, зберігається також поняття «*рівень забезпечення прожиткового мінімуму*», що використовується для розрахунку виплат допомоги малозабезпеченим сім’ям. Рівень забезпечення прожиткового мінімуму є традиційно нижчим за прожитковий мінімум (табл. 6.5). Затвердження цього стандарту не передбачене чинним законодавством та пояснюється браком коштів у бюджеті.

Таблиця 6.5

Рівень забезпечення прожиткового мінімуму для надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (грн на місяць на одну особу)

Показники	2004	2005	2006	2007	2008
Для працездатних осіб	80	80	100	110	133
Для непрацездатних осіб	110	120	140	155	187,5
Для інвалідів	115	130	150	165	200

Недосконалою залишається й система розрахунку самого прожиткового мінімуму. Вона є не лише застарілою, але й, по суті, нелегітимною, оскільки склад споживчого кошика, який є основою розрахунку прожиткового мінімуму, був затверджений ще у 1992 р. й відтоді суттєво не переглядався. Згідно ж Закону України «Про прожитковий мінімум», набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для основних соціальних і демографічних груп населення мають переглядатися не рідше одного разу на п’ять років.

Неадекватність прожиткового мінімуму породжує дезорієнтацію в соціальній політиці загалом і в політиці забезпечення доходів населення зокрема. За Конституцією, в Україні як у соціальній державі доходи громадян повинні бути не нижчими за прожитковий мінімум, що є стандартом та державною гарантією мінімальних потреб людини. Проте середній показник шкали заробітної плати за деякими видами економічної діяльності менший за вартість споживчого кошика, і його забезпечення не гарантує забезпечення конституційних прав (рис. 6.5). Досить показове становище з мінімальною заробітною платою, яка згідно законодавства повинна визначатися на рівні прожиткового мінімуму (а відповідно до вимог Європейської соціальної хартії має складати більше 2,5 розміру прожиткового мінімуму), у той час як реально становить лише 79,2 % від прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Затверджені нормативи мінімальної заробітної плати, пенсії, ставки першого тарифного розряду не мають необхідних обґрунтувань. Під час розрахунків практично не враховуються прогнозний рівень зростання макропоказників української економіки, офіційні ставки мінімальної зарплати і прожиткового мінімуму не завжди переглядаються у зв’язку з підвищенням індексу споживчих цін.

Як і раніше, мінімальна заробітна плата не є соціальним стандартом оплати праці, а залишається технічним нормативом для розрахунку зарплати у бюджетній сфері відповідно до можливостей видаткової частини бюджету. Відповідно це додатково обмежує підвищення МЗП синхронним зростанням тарифних ставок для працівників бюджетної сфери, що надміру обтяжливо для бюджету. Наразі мінімальна заробітна плата майже в 2,5 разу нижче середньої заробітної плати працівників, що належать до нижнього першого дециля. Загалом, за даними Держкомстату, у 2007 р. частка населення із середньодушовими загальними доходами на місяць нижче прожиткового мінімуму склала 39 %. **Відповідно втрачається й логічний зв’язок між поняттями «прожитковий**

мінімум» та «межа бідності». Остання визначається як 75 % середнього показника шкали доходів населення, який, в свою чергу, нижчий за прожитковий мінімум.

3. Недостатній рівень цільового соціального захисту найбільш незахищених прошарків населення. Високий рівень бідності в Україні, що особливо стосується сімей з дітьми та сімей з інвалідами або непрацюючими особами працездатного віку, свідчить про недостатню ефективність підтримки найбільш соціально незахищених прошарків населення. Соціальна допомога не завжди надається тим категоріям населення, які її дійсно потребують. Це призводить до неефективного використання ресурсів та нерівності в розподілі впливу системи соціального захисту.



Рис. 6.5 Співвідношення прожиткового мінімуму (на кінець року) з деякими державними соціальними стандартами

На ефективність системи соціального захисту також негативно впливає відсутність двох основних чинників. По–перше, важко визначити ефективність програм соціального захисту, оскільки немає системи оцінки впливу соціальної допомоги на рівень бідності. По–друге, без наявності бази даних потенційних одержувачів соціальної допомоги важко визначити сім'ї, які її найбільше потребують. У результаті лише третина сімей, охоплених програмами державної соціальної допомоги, віднесена до бідних[9]. Фактично, за оцінками експертів, значну частину соціальних трансфертів отримують домогосподарства, які не є бідними.

[9] Про Основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню: Указ Президента України від 10.05.2006 № 359/2006 // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi

4. Надмірна кількість задекларованих соціальних пільг. На тлі згортання протягом останніх 16 років соціальних програм у галузі освіти, охорони здоров'я, культурній і соціальній політиці відбувалося заміщення всіх можливих напрямів соціальної політики постійним поширенням кількості різноманітних видів соціальної допомоги та пільг. За останні 15 років було прийнято понад 25 законів, якими встановлено численні державні соціальні пільги громадянам. Проте за цей час не прийнято жодного нормативно–правового акту, який би визначав єдиний порядок надання пільг громадянам. При цьому збільшення кількості пільг і розширення кола пільговиків не було підкріплено можливостями бюджетного фінансування. Право на отримання значної кількості пільг встановлено на основі неоднорідної правової бази як за видами пільг, так і за категоріями отримувачів. Систему пільг станом наприкінці 2007 р. регулювали 146 законодавчих актів, 6 Кодексів України, 83 Закони України (у тому числі за професійною (службовою) ознакою – 22 закони), 6 указів Президента України, 28 постанови Кабінету Міністрів України і 4 постанови Верховної Ради України, 3 Декрети Кабінету Міністрів та 16 Актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Динаміка розвитку системи соціальних пільг йде шляхом ускладнення. Загалом станом наприкінці 2007 р. Українська держава мала зобов'язання щодо надання 320 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 359 категоріям населення, (зокрема за соціальною ознакою – 92 категоріям, за професійною ознакою (силові структури: військовослужбовці, правоохоронні органи, митні органи, судді, органи прокуратури та члени їх сімей) – 151 категорія, за професійною ознакою (інші категорії) – 72 категоріям, іншим пільговим категоріям (за соціальною ознакою та за заслуги перед Батьківщиною) – 44 категоріям). Значна чисельність пільговиків ускладнює контроль за наданими послугами й створює передумови для їх неповного фінансування.

Згідно з 83 законодавчими актами право на пільги мають 19,5 млн громадян, що складає понад третину населення України. До основних категорій громадян, які мають право на пільги, належать: ветерани праці (близько 4,9 млн осіб), з яких осіб, які мають особливі трудові заслуги перед батьківщиною (1,1 тис.); ветерани війни (близько 3,3 млн осіб); особи які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (близько 2,1 млн); діти війни (6,7 млн); особи які мають право на пільги за професійною (службовою) ознакою (близько 1,3 млн); пенсіонери за віком (10,6 млн).

Під час ухвалення Державного бюджету на 2008 р. уряд вніс суттєві зміни до законодавства щодо надання пільг різним групам населен-

ня, було зроблено крок в напрямі запровадження адресного надання соціальних пільг. Зокрема, з 1 травня багато видів пільг надаватимуться особам, що мають право на пільгу, лише в разі, якщо їхні доходи нижчі, ніж доходи, що надають право на податкову соціальну пільгу. Скасовано також цілу низку пільг для народних депутатів, державних службовців тощо. Водночас ці зміни будуть чинними лише протягом 2008 р. При цьому поряд зі скасуванням деяких пільг було введено нові пільги, зокрема для шахтарів та їх дітей – пільги на навчання та житло, для вчителів та медичних робітників – пільги, які прирівнюють їх до статусу державного службовця (табл. 6.6).

Таблиця 6.6

Грошові трансферти у консолідованому бюджеті України, млрд грн

Грошові витрати	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Грошові трансферти	7,5	7,5	13,1	33,2	33,0	32,5
Пенсії та соціальна допомога	7,0	6,9	12,2	32,6	32,4	31,9
Інші операційні трансферти, включаючи пільги	3,7	3,8	4,2	5,8	6,3	10,5

5. Неефективність системи надання соціальних послуг населенню. Держава перевантажена широкою мережею бюджетних установ, що виконують різні функції в соціальній сфері, не маючи можливості фінансувати ці установи бодай в мінімально необхідному обсязі за рахунок бюджетних коштів. Слід констатувати, що перехід до ринкових методів господарювання в Україні досі майже не поширювався на реформування системи послуг соціальної сфери. Вона залишається побудованою за принципом утримання постачальників послуг, а не купівлі конкретних послуг. Закон України «Про соціальні послуги», який набув чинності з 1 січня 2004 р. та визначає основні організаційні та правові засади надання послуг соціальної сфери, практично не закладає інструментів впровадження ринкових принципів їхнього надання. Поняття «соціальної послуги» звужено до комплексу «заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги», що звужує ринок послуг соціальної сфери; закон не передбачає механізмів залучення до надання послуг соціальної сфери комерційних організацій.

Практично не застосовується системних спроб сформувати альтернативні джерела фінансування соціальних послуг, що можуть бути пере-

ведені на самоокупність або фінансування за рахунок благодійних коштів. У галузі надання соціальної допомоги не налагоджено взаємодії з недержавними некомерційними організаціями. Хоча слід відзначити, що досвід закладення ринкових принципів соціальної політики вже напрацьований на основі низки регіональних і муніципальних програм соціально–економічного розвитку. Існує чимало прикладів розробки та апробації нових моделей послуг соціальної сфери, що набули підтримки з боку окремих міністерств, зокрема у сфері охорони здоров'я.

6. Руйнація трудового потенціалу та трудова міграція. Розвиток національної економіки, що характеризується дефіцитом праці, став якісно новим явищем для України. Кон'юнктура українського ринку праці неврівноважена й поєднує у собі протилежні тенденції: дефіциту і надлишку праці.

Через низькі темпи відтворення населення його структура набуває вираженого депопуляційного характеру. Населення України продовжує скорочуватися. За повідомленням Державного комітету статистики, станом на 1 березня 2008 р. чисельність населення становила 46314,7 тис. осіб. Погіршуються показники здоров'я людей усіх вікових груп – за останні 10 років кількість уперше зареєстрованих захворювань зросла на 2 млн випадків, або на 7 %; посилюється інтенсивність трудової еміграції працездатного населення – за експертними оцінками, нині за кордоном працює понад 3,5 млн наших співвітчизників; зростають показники старіння населення – за 2003–2007 рр. питома вага осіб, віком старше 50 років, у загальній чисельності населення України зросла на 0,6 відсоткового пункту (з 32,8 до 33,4). Усе це надає підстави очікувати, що дефіцит кадрів у найближчому майбутньому може стати вагомим чинником, який гальмуватиме подальший розвиток вітчизняної економіки і, відповідно, підвищення добробуту громадян України.

Вже нині, за середнього рівня безробіття (3,3 %) серед економічно активного населення працездатного віку в 2007 р., 8 % підприємств, а в дев'яти регіонах України – понад 10 %, відчувають гостру нестачу кваліфікованих робочих кадрів. У центрах зайнятості станом на листопад 2007 р. було зафіксовано понад 2 млн незаповнених вакансій, а реально їх ще більше. Проте проблема безробіття досить часто трансформується в проблему надто низької заробітної плати, яка не зацікавлює у працевлаштуванні. З усіх вищезгаданих офіційно зареєстрованих вакансій лише в 5 % випадків на вакантних місцях пропонується зарплата понад тисячу гривень, а в

70 % – менше 500. Саме тому, спостерігається переміщення українських громадян до держав, де на загал кращі умови та вища оплата праці[10].

6.4.3. Орієнтири та пріоритети реформування соціальної політики в Україні

Те, що останніми роками соціально–економічна політика в Україні перебувала під потужним впливом перманентного виборчого процесу, призвело до фактичного підпорядкування її завданням забезпечення соціальної підтримки. Проте, хоча забезпечення соціальної захищеності населення й було проголошене як один з пріоритетів урядової політики, окремі заходи щодо соціальної підтримки, які здійснювалися та здійснюються урядом, неспроможні радикально вплинути на приборкання негативних тенденцій у соціальній сфері. На практиці соціальна політика не є системною, а орієнтована здебільшого на «пожежні» вирішення певних соціальних проблем і фактично зосереджується навколо механічного збільшення номінальних обсягів різноманітних соціальних виплат. Добробут населення не зазнав відчутних змін на краще, що порушує базові права громадян на гідний рівень життя, унеможливлює формування і зміцнення середнього класу як основи громадянського суспільства. Загострення макроекономічних диспропорцій, які особливо далися взнаки в першому кварталі 2008 р. та, по суті, нівелювали позитивний ефект зростання доходів населення, доводить безперспективність такого підходу.

Змінити негативну тенденцію падіння ефективності соціальної політики держави можливо лише на основі системних заходів щодо радикальної модернізації соціальної сфери. Отже, *реформування* соціальної політики наразі є одним з найактуальніших завдань політики держави. Виходячи з існуючої ситуації, необхідні чітко окреслені орієнтири такого реформування, на які має бути спрямована політика держави:

- прийняття соціальної доктрини, визначення соціальних цілей держави (стратегічних і тактичних);
- розроблення концепції реформування нормативно–правової бази у сфері соціального захисту на основі аналізу ефективності реалізації соціальних програм;
- впровадження нових управлінських підходів до планування соціальних видатків, спрямованих на приведення зобов’язань держави у відповідність з наявними фінансовими ресурсами;

[10] Державна статистика на сьогодні лише приблизно фіксує виїзд з країни тимчасових трудових мігрантів. Так, за експертними даними, на сьогодняшній день за кордоном працюють 4,5 млн українських трудових мігрантів: про це 9 квітня 2008 р. повідомив завідувач сектору етнонаціональних досліджень Інституту народознавства НАНУ.

• визначення ступеня участі основних соціальних партнерів у фінансуванні та адмініструванні соціальних програм;

• формування ефективних механізмів адміністрування і контролю системи державних соціальних гарантій, оптимізація зусиль органів державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору, громадських організацій у реалізації соціальних гарантій.

Інститути соціальної сфери неможливо модернізувати, не торкаючись усього кола фундаментальних соціально–економічних складових життя суспільства. Відтак, **в цілях вирішення основних соціально–економічних суперечностей, що склалися, на нашу думку, необхідно реалізувати наступні завдання.**

1. Здійснити перехід від патерналістської до субсидіарної моделі держави. Це означає доступність та безкоштовність для всіх громадян *базових* соціальних послуг, перш за все освіти та охорони здоров’я; перерозподіл соціальних витрат держави на користь найбільш вразливих груп населення; скорочення соціальної нерівності.

2. Реформувати моделі розподілу доходів, передусім в контексті підвищення і оптимізації частки заробітної плати найманих працівників і доходів самозайнятого населення у ВВП. Від вирішення цієї задачі залежить побудова національної системи соціального захисту, що визначає макроекономічне співвідношення: заробітної платні, що виплачується, і тієї її частини, що законодавчо резервується на пенсійне, медичне та інші види соціального страхування.

3. Здійснити диверсифікацію системи надання соціальних послуг. Система соціального забезпечення має ґрунтуватися на радикальному підвищенні перш за все якості та ефективності надання послуг соціальної сфери а не на екстенсивному збільшенні обсягів соціальних видатків бюджету. З цієї метою необхідно впроваджувати систему диверсифікації постачальників послуг соціальної сфери шляхом удосконалення механізмів розміщення і реалізації замовлень на надання послуг. Зважаючи на прогнозовані труднощі виконання показників державного бюджету 2008 р. та необхідність зниження частки фіскального перерозподілу ВВП у подальшій перспективі, диверсифікація постачальників послуг соціальної сфери шляхом удосконалення механізмів розміщення і реалізації замовлень на надання послуг має стати одним з пріоритетів реформування соціальної політики в Україні. Альтернативними постачальниками могли бути як державні установи соціальної сфери, так і комерційні і недержавні, в т.ч. некомерційні організації. Це, зокрема, передбачає:

- налагодження системи аудиту одержувачів соціальних послуг;
- запровадження чіткої методики формування державного замовлення на послуги соціальної сфери та моніторингу його виконання на основі визначення ступеня дотримання якісних та кількісних параметрів замовлення і досягнення передбачених угодою результатів;
- забезпечення рівного доступу до державного фінансування для державних та недержавних організацій, що надають соціальні послуги;
- поступове роздержавлення державних установ бюджетної мережі, що надають соціальні послуги, та перехід до їх фінансування на принципах державного соціального замовлення;
- поєднання державного фінансування з приватними благодійними ресурсами, в тому числі на основі механізму державного соціального замовлення.

4. Сконцентрувати бюджетні соціальні видатки на завданнях розвитку людського потенціалу, підвищення його якості як основи економічного зростання і суспільної динаміки на довгострокову перспективу. Йдеться про зростання інвестицій у людський розвиток, розвиток соціальної інфраструктури, через яку відбувається формування кадрового, соціального, інтелектуального потенціалу суспільства. Такі орієнтири спроможні перетворити соціальну політику на один з провідних чинників забезпечення конкурентоспроможності національної економіки за сучасних умов.

5. Реформувати систему надання соціальних пільг:

- з метою підвищення якості й порядку надання пільг, впровадження уніфікованих підходів до визначення розміру видатків державного бюджету на відшкодування витрат надавачам послуг створити базу реальних даних про кількість осіб, які мають право на пільги, та вартість послуг, які повинні їм надаватися;
- поступово переходити від використання системи натуральних трансфертів до поетапного запровадження системи надання пільг у готівковій формі за добровільним вибором громадян, які мають відповідне право та визначення реальних розмірів бюджетних витрат, що спрямовуються на забезпечення програм соціального захисту;
- перейти від категоріального принципу надання пільг до адресного, створити механізм адресного надання пільг конкретній особі.

6. Вдосконалювати політику в сферах трудових відносин та зайнятості населення. Аналіз ситуації, що склалася в Україні на рин-

ку праці, свідчить про відсутність дієвих важелів державного регулювання попиту на робочу силу та її пропозиції. Створення ефективного механізму регулювання в цій сфері потребуватиме, в першу чергу, розробки досконалої правової регламентації дій учасників ринку, політики доходів, системного вирішення економічних та демографічних проблем, які безпосередньо визначають стан ринку праці. Пріоритетними завданнями у сфері трудових відносин та зайнятості населення є:

- впровадження гнучких форм зайнятості з метою вирішення проблем безробіття та пошуку нових джерел робочої сили та оптимізації її використання;
- підвищення мобільності робочої сили в межах країни;
- впровадження додаткових стимулів створення робочих місць в депресивних регіонах;
- розроблення науково обґрунтованої програми розвитку трудового потенціалу, реалізація якої дозволить створити передумови для формування якісно нового трудового потенціалу інформаційного, постіндустріального суспільства майбутнього;
- вжиття заходів щодо мінімізації негативних наслідків трудової міграції:
- посилення контролю за діяльністю посередницьких структур, що надають послуги з працевлаштування за кордоном;
- застосування комплексу інформаційно–роз'яснювальних заходів з метою скорочення нелегальної трудової міграції;
- активізація переговорного процесу з європейськими та іншими іноземними країнами стосовно укладення угод про спрощення працевлаштування українських працівників;
- розробка комплексу заходів щодо адаптації трудових мігрантів, які повернулися додому, в тому числі шляхом стимулювання підприємництва і самозайнятості в пріоритетних галузях народного господарства.

6.5 Удосконалення системи оподаткування як напрям стимулювання розвитку підприємництва в Україні

Конкурентоспроможність національної економіки України в умовах зростання її відкритості та невідкладності завдань продовження економічних реформ невід'ємна від завдань покращення показників розвитку підприємництва та забезпечення належної активізації підприємницької діяльності.

6.5.1. Тенденції та суперечності вітчизняної податкової системи

Динаміка розвитку підприємництва в Україні у 2007 р. була загалом позитивною[11]: збільшилась кількість суб'єктів господарської діяльності (на 5,4 %), у тому числі кількість суб'єктів малого бізнесу (на 4,3 %); зросли питома вага прибуткових підприємств (на 4,6 %) та обсяги фінансового результату від звичайної діяльності до оподаткування (на 59,3 %); збільшилися обсяги виготовленої й реалізованої продукції одним підприємством (на 26,7 %), у тому числі на підприємствах малого і середнього бізнесу (на 6,5 %); поступово удосконалюється галузева структура підприємництва (збільшується питома вага обсягів реалізації продукції підприємств, які функціонують у базових галузях економіки, зокрема у будівництві – на 0,6 %, у готельному та ресторанному бізнесі – на 0,1 %, на транспорті – на 0,4 %, у сфері послуг – на 0,1 %. Більшість цих тенденцій тривають і у 2008 р., проте вони є недостатніми порівняно з відповідними показниками розвитку підприємництва рівня розвинених держав (йдеться насамперед про показники кількості діючих, новостворюваних підприємств, їх життєздатність протягом тривалого періоду часу, ефективність використання ресурсного потенціалу тощо).

Поряд з цим, неналежними залишаються показники ефективності фінансово–господарської діяльності та використання ресурсного забезпечення підприємств. Продуктивність праці у сільському господарстві складає лише 123,7 тис. грн на людину на рік, у промисловості – 169,2 тис. грн, будівництві – 131,3 тис. грн, в сфері транспорту і зв'язку – 118,3 тис. грн. Фондовіддача основних фондів у сільському господарстві складає 1,3 грн/грн, у промисловості – 1,1 грн/грн, у будівництві – 2,1 грн/грн, на транспорті і зв'язку – 0,4 грн/грн). Низьким є рівень легальної заробітної плати, насамперед – у таких галузях економіки, як сільське господарство (52,3 % від середнього рівня оплати праці в економіці України), охорона здоров'я (64,3 %), освіта (78,3 %), сфера послуг (83 %), а також на малих підприємствах приватної форми власності (яка поступається оплаті праці на малих підприємствах державної форми власності у понад 1,5 разу). Значна частина підприємств функціонує в тіньовому та необліковуваному секторух ринку; низькою є інноваційно–інвестиційна активність підприємств (питома вага інноваційно–активних підприємств скоротилась у 2007 р. з 9,9 % до 8,8 %, а їх кількість зменшилась на 8,3 %).

---

[11] За даними експрес–випусків офіційного сайту Держкомстат України (http:///www.ukrstat.gov.ua) за 9 місяців 2007 року порівняно з аналогічним періодом попереднього року.

Диспропорції у розвитку галузей економіки, постійна нестача власних коштів для фінансування інвестицій все наполегливіше потребують врегулювання проблеми надмірного податкового навантаження, зокрема у галузях, які визначають динаміку розвитку вітчизняної економіки в цілому чи в межах певних регіонів. Врегулювання податкового навантаження слід розглядати як вагомий та об'єктивно необхідний інструмент подальшої активізації ділової активності в Україні.

Високі податки та обов'язкові соціальні платежі вітчизняні підприємці вважають найбільш вагомим фактором, який перешкоджає подальшому розвитку підприємництва у нашій країні та другим за вагомістю (після корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування), який перешкоджає розвитку бізнесу. Так вважають 55,5 % опитаних підприємців[12]. Причому, за результатами регіональних опитувань такі оцінки є ще вищими в таких містах, як Дніпропетровськ (57,4 % опитаних підприємців), Суми (57,7 %), Донецьк (61,0 %).

У 2007 р. – першому півріччі 2008 р. в Україні було здійснено низку кроків, спрямованих на удосконалення системи оподаткування. Серед таких заходів видається доцільним виокремити:

- ініціювання і проведення значної кількості комунікативних заходів щодо обговорення проекту Податкового кодексу України за участю ДПА України, Міністерства фінансів України, підприємницьких організацій тощо;
- прийняття Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877–V від 05.04.2007 р., який концептуально змінив принципи організації державного контролю за господарською діяльністю в Україні, передбачив створення єдиного узгодженого правового поля для контролюючих органів, вичерпне коло їх повноважень, прав, обов'язків, відповідальності суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю); забезпечення балансу між безпекою господарської діяльності та дотриманням суб'єктами господарювання норм законодавства, унеможливлення зловживань та корупційних дій контролюючих органів;
- затвердження Указом Президента України Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності (Указ № 816/2007 від 3.09.2007 р.), яка визначає пріоритетні напрями удосконалення державного регулювання господарської діяльності в Україні, у

[12] *Щодо готовності* підприємницької спільноти впливати на рішення органів державної влади та місцевого самоврядування (квітень – травень 2007). – К.: Інститут Конкурентного суспільства, 2007. – 60 с.

тому числі у сфері оподаткування, основні принципи, які мають бути дотримані у Податковому кодексі України (прогнозованість податкових правил на перспективу; поступове зниження податкового навантаження та запровадження механізмів стимулювання інвестиційної діяльності та енергозберігаючих заходів; спрощення адміністрування податків і зборів; підвищення стимулюючої ролі амортизації в оновленні основних фондів; удосконалення адміністрування податку на додану вартість та забезпечення своєчасного відшкодування з бюджету сум цього податку; реформування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва; розмежування здійснення контролюючої та роз'яснювальної функцій щодо податкового законодавства між різними органами виконавчої влади).

Здійснені кроки слід визнати ефективними заходами державного регулювання системи оподаткування в Україні, які сприятимуть підвищенню рівня ефективності вітчизняної податкової політики та раціоналізації системи оподаткування. Проте вони окреслюють лише стратегічні напрями реформування вітчизняної системи оподаткування, що потребує закріплення відповідних тактичних заходів у Податковому кодексі України та прийняття його Верховною Радою України.

Вітчизняна податкова система є неефективною, має яскраво виражений фіскальний характер та характеризується значними (часто хронічними) диспропорціями, негативним впливом на забезпечення стимулів для інноваційного розвитку, про що свідчить динаміка вагомих кількісних і якісних показників у цій сфері у 2007 р.[13], яка збереглася і у першому півріччі 2008 р.:

- спостерігається значне перевищення темпів збільшення сум податків, зборів та інших обов'язкових платежів до центрального і місцевих бюджетів (зростання склало у 2007 р. порівняно з попереднім роком 125,3 % до центрального та 144,8 % до місцевих бюджетів) порівняно з темпами приросту реального ВВП;
- відбувається динамічне зростання податкових надходжень на тлі низької фінансової стійкості вітчизняних підприємств, перевищення кредиторської заборгованості над дебіторською та значної кількості збиткових підприємств (у жодній з галузей економіки цей показник не є нижчим за 30 %), скорочення як кількості, так і питомої ваги діючих підприємств, що свідчить про значну нерівномірність фактичного податкового навантаження;

[13] http://www.sta.gov.ua.

- попри збільшення обсягів податкових вилучень продовжує зростати кількість кримінальних посягань на підприємців, т. зв. «рейдерства», корупційних та дискримінаційних дій щодо бізнесу, що свідчить про неспроможність органів державного управління забезпечувати платникам податку виконання державою базової функції забезпечення верховенства права та створення безпечного середовища для життєдіяльності громадян;
- питома вага платників, які сплачують податок на прибуток (частка таких суб'єктів підприємницької діяльності зросла з 90,5 % до 91,2 %) перевищує питому вагу прибуткових підприємств (яка складає 71,1 %);
- збереження незмінного рівня податкового навантаження на вітчизняну економіку (відношення податкових надходжень до ВВП склало в 2007 р. 22,7 %, що на 0,4 в.п. менше рівня 2006 р.) спостерігається на тлі погіршення окремих важливих показників соціально–економічного розвитку України – прискорення зростання споживчих цін; низьких темпів зростання показників розвитку освіти, науки та інноваційної активності, погіршення якості ресурсного потенціалу економіки тощо;
- суперечливість дій держави під час розробки податкової політики та реформуванні податкової системи, відсутність наукових основ оподаткування, недостатня ефективність діючої системи податкового адміністрування і системи відповідальності фінансових та кредитних органів за виконання вимог з нарахування, обчислення і своєчасного перерахування податкових надходжень до відповідних бюджетів.

Структура податкових платежів залишається нераціональною та несумісна з європейськими стандартами. Зокрема в Україні низькою є питома вага місцевих податків та зборів (37,8 % у загальних надходження до Зведеного бюджету країни), а близько 80 % податкових надходжень формується за рахунок лише трьох видів податків. У країнах ЄС кількість видів податків (зокрема, до місцевих бюджетів) є більшою, що забезпечує більш раціональний розподіл податкового навантаження на економіку та суспільство. Так, у структурі загальних податкових платежів країн ЄС–27 частка податку на прибуток складає 23,2 %, податку на додану вартість – 17,5 %, прибуткового податку з доходів громадян – 6,7 %[14]. В Україні відповідні показники складають – 21,3 %; 36,8 %; 21,6 %.

В Україні ще не задіяні всі належні резерви бюджетоформуючої системи оподаткування. Про це свідчить те, що рівень загального податкового навантаження у 27 країнах ЄС, у середньому складає близько 40 % (у Швеції – 51,3 %, Данії – 50,3 %, Бельгії – 45,0 %) та має тенденцію до по-

[14] Taxation trends in the European Union // www.ec.europa.eu.

дальшого зростання. Проте, виходячи з досвіду країн ЄС, подальше зростання податкового навантаження в Україні може стати можливим лише за рахунок розширення бази оподаткування, передусім – збільшення питомої ваги у загальних податках інших платежів (окрім податку на прибуток та ПДВ); збільшення податків до місцевих бюджетів та/чи залучення до бази оподаткування податків від продажу нерухомого майна, відсотків за депозитами та капіталовкладеннями з одночасним зменшенням ставок податку на прибуток та ПДВ, зниженням відрахувань підприємств до фондів обов'язкового державного соціального страхування. З огляду на системний характер проблеми та довгостроковий її негативний вплив на показники розвитку підприємництва і ділової активності в Україні, зміни системи оподаткування у цьому напрямі дозволили б гармонізувати вітчизняну податкову систему зі стандартами ЄС та посилити фундаментальні підвалини макроекономічної стабільності, поліпшити інвестиційний клімат в країні.

6.5.2. Орієнтири реформування системи оподаткування в Україні

Неналежна ефективність вітчизняної податкової політики та недосконалість податкової системи України призводять до зниження рівня ділової активності населення, і є одним з основних факторів низького рівня конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості України на світовій арені. Згідно рейтингу країн Світового банку за рівнем регуляторного клімату щодо розвитку підприємництва Україна знаходиться на 128 місці серед 175 країн[15]. Методика рейтингу передбачає врахування десяти груп показників, у тому числі сплату податків, за якою Україна посідає 174 місце. При цьому за показником кількості податкових платежів на рік (98 платежів) Україна посідає 173 місце, за показником витрат часу на сплату податків (2185 годин на рік) – 174 місце, за показником витрат, пов'язаних з процедурою банкрутства (42 % від вартості майна) – 172 місце, а середній відсоток сукупного податку складає 60,3 % від валового прибутку вітчизняних підприємств. Зрозуміло, що це перешкоджає формуванню належного економічного середовища щодо ведення підприємницької діяльності, а також знижує рівень економічної безпеки нашої держави.

З метою удосконалення вітчизняної податкової системи в напрямку створення сприятливих умов для розвитку підприємництва **видається**

---

[15] Doing business in 2007: How to reform. Comparing regulations in 175 economies // The International Bank of Reconstruction and Development.

терміново необхідним прийняття Податкового кодексу України. При цьому важливо, щоб його норми відповідали принципам Указу Президента України «Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності», а також передбачали:

- рівність і взаємну «симетричну» адміністративну та майнову відповідальність держави і платників податків;
- перегляд складу і ставок податків з метою оптимізації загального податкового навантаження та зниження рівня асиметрії його розподілу в центральний і місцеві бюджети, у галузевому розрізі та за видами податків;
- реформування оподаткування ПДВ та запровадження податку на нерухомість;
- забезпечення дотримання при внесенні змін до податкового законодавства вимог Бюджетного кодексу України та Законів України «Про систему оподаткування» і «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- врахування світового досвіду, зокрема, принципів оподаткування країн–членів ЄС;
- сприяння розвитку інноваційно–інвестиційного типу виробництва;
- спрощення порядку нарахування амортизації основних засобів;
- включення до розрахунку бази оподаткування всіх витрат, пов'язаних із веденням бізнесу;
- запровадження податкових стимулів до нагромадження та інвестування коштів в інноваційний сектор;
- заохочення інвестиційного використання коштів, які легалізуються (зокрема, шляхом звільнення від оподаткування інвестицій у суспільно значущі сектори та галузі економіки (інноваційна діяльність, інвестиції в людський капітал тощо);
- розширення практичного застосування норм щодо надання податкового кредиту в оподаткуванні фізичних осіб на величину документально підтверджених інвестицій в розвиток людського капіталу (насамперед освіту).

Існуюча система оподаткування в Україні потребує також **удосконалення правових засад оподаткування суб'єктів малого підприємництва**. До основних напрямів удосконалення системи оподаткування малого бізнесу в Україні видається доцільним включити:

- збільшення (з врахуванням інфляційних процесів) розмірів показників, при дотриманні яких малі підприємства мають право перебувати на

спрощеній системі оподаткування, звітності та обліку, а також збільшення розмірів показників, за яких суб'єкти малого підприємництва можуть користуватись режимом оподаткування єдиним податком;

- введення мораторію на погіршення податкових умов для суб'єктів малого підприємництва унаслідок зміни податкового законодавства на перші три роки існування підприємства;
- надання можливості добровільного переходу на сплату ПДВ для суб'єктів малого підприємництва, які застосовують спрощену систему оподаткування;
- удосконалення критеріїв віднесення підприємств до малих і розподілу суб'єктів малого підприємництва на різні рівні (наприклад, мікропідприємства та малі підприємства), що дозволить запровадити більш ефективну схему оподаткування малих підприємств на основі диференційованого підходу до підприємств різного рівня.

Удосконалення вітчизняної податкової політики має здійснюватись також із урахуванням принципів та засад, а також існуючих на сьогодні тенденцій щодо гармонізації податкових систем країн ЄС, які стосуються широкого кола питань: удосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб та зниження податкового навантаження на малозабезпечені верстви; зниження ставок податку на прибуток підприємств при одночасному скороченні податкових пільг; підвищення ролі непрямих податків; створення спільної системи оподаткування та вдосконалення загальних підходів до проблем оподаткування окремих видів податків (екологічного податку, податку на енергоносії, податку з власників транспортних засобів).

З точки зору ефективного оподаткування податкове реформування в Україні повинне передбачати несуперечливість фіскальної політики цілям стимулювання економічного зростання та підвищення рівня добробуту населення. Економічно грамотне застосування податкових стимулів має не лише підвищити конкурентоспроможність вітчизняних товарів та послуг, але й сприяти розвитку ринкових механізмів, активізації ділової активності населення, зрештою – збільшенню обсягів податкових надходжень.

6.6. Адаптація спеціальних правових режимів економічної діяльності в Україні до стандартів ЄС

Здійснення державою політики, спрямованої на максимальне використання соціально–економічного потенціалу регіонів, в тому числі сприяння розвитку депресивних регіонів та вирівнювання наявних диспропорцій,

вимагає запровадження диференційованих підходів щодо забезпечення оптимальних умов для підприємництва на регіональному рівні. Одна з визначальних ролей в рамках такої диференціації зазвичай відводиться утворенню територій із спеціальним правовим режимом економічної діяльності (СПРЕД).

6.6.1. Економіко–правові засади застосування спеціальних режимів у Європі та Україні

Визначивши і проголосивши пріоритетним напрямом зовнішньої політики інтеграцію до Європейського Союзу, Україна, як і інші кандидати в члени ЄС, бере на себе зобов’язання щодо поступового приведення національного законодавства у відповідність до існуючого в Європейському Союзі. При цьому адаптація національного законодавства України до законодавства ЄС має здійснюватися з огляду на національні інтереси України, особливості української національної правової системи, економічні та соціальні умови українського суспільства. Саме така виважена політика має здійснюватися й щодо територій із СПРЕД, які існують в Україні.

У Європейському Союзі до останнього, п’ятого, етапу розширення у травні 2004 р. існувало 30 об’єктів (18 вільних портів та 12 вільних зон) із СПРЕД, які розташовувалися в 10 країнах: Греції, Іспанії, Франції, Ірландії, Португалії, Фінляндії, Великобританії, Данії та Німеччині. На момент приєднання 10 нових країн–членів ЄС в них функціонувало близько 200 об’єктів із СПРЕД. **Як показав досвід, питання їх адаптації до європейських стандартів у країнах–кандидатах до ЄС виявилося одним з найскладніших в ході переговорного процесу з представниками Європейської Комісії.**

У новітній історії України правовою підставою запровадження СПРЕД слугувала ст. 24 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р., де зазначалося, що «на території України можуть запроваджуватися спеціальні економічні зони різного типу. Статус та територія зазначених зон встановлюється Верховною Радою України згідно з законами України про спеціальні економічні зони шляхом прийняття окремого закону України для кожної з таких зон»[16]. На розвиток цього положення Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13 жовтня 1992 р. встановив

[16] Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України №959–XII від 16 квітня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – С. 377.

рамкові умови для одного з видів СПРЕД – СЕЗ. Зокрема, він визначив СЕЗ як «…частину території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України»[17]. Він також регламентував порядок створення і ліквідації СЕЗ, механізм їх функціонування на території України, загальні правові і економічні основи їх статусу, а також загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих зон з місцевими Радами народних депутатів, органами державної виконавчої влади та іншими органами. Цей Закон визначив і мету створення СЕЗ – «залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно із іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально–економічного розвитку України»[18]. Правові засади іншого виду СПРЕД – територій пріоритетного розвитку (ТПР) дотепер залишаються не регламентованими єдиним (базовим) Законом, що зумовлює певні відмінності між ТПР різних регіонів.

Зазначимо, що згаданий Закон був прийнятий до визначення Україною стратегічного курсу на інтеграцію до ЄС і, природно, не враховував вимог acquis communautaire. Зокрема, в ньому передбачено, що СЕЗ створюються у тому числі і з метою активізації підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів, у той же час як пряма підтримка експортної діяльності заборонена в рамках СОТ. До того ж, як показала практика його застосування, він має певні недоліки. Зокрема, Закон не містить конкретних термінів досягнення завдань, для яких створюються СЕЗ, не визначає показників, за якими можна контролювати та аналізувати динаміку їх досягнення. З усіх цілей створення СЕЗ лише одну – нарощення експорту – можна назнати кінцевою, конкретною і вимірюваною. Враховуючи зазначене, а також відсутність рамкових законів щодо запровадження інших видів СПРЕД, що, безумовно, звужує можливості застосування цього економічного інструментарію для прискорення розвитку національної економіки, назріла потреба перегляду цього закону і приведення його у відповідність із потребами національної економіки та вимогами *acquis communautaire.*

[17] *Про загальні* засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України № 2673–XII від 13 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 676.

[18] Там само.

У Договорі про заснування Європейського Співтовариства від 1957 р. зазначається, що будь–яка державна допомога, яка спотворює конкуренцію та негативно впливає на торгівлю між країнами–членами Співтовариства, є несумісною з існуванням спільного ринку. Проте Договір визначив як винятки чотири види державної допомоги, яка може бути визнана сумісною з принципами спільного ринку. Держава надає допомогу:

- спрямовану на розвиток територій, де рівень життя є надзвичайно низьким або є характерним високий рівень безробіття;
- з метою реалізації проектів, важливих для спільних європейських інтересів, або таких, що поліпшують становище країни–члена у період значних економічних труднощів;
- спрямовану на поліпшення розвитку окремих видів господарської діяльності або окремих територій, за умови, що така допомога не матиме негативного впливу на ведення торгівлі між державами–членами;
- на популяризацію культури та охорони культурної спадщини, якщо при цьому вона не впливає на умови ведення торгівлі й конкуренції та не загрожує спільним інтересам.

Допомогу, яка дозволяється в межах зазначених винятків, розрізняють також за критеріями призначення на такі три види.

- *Регіональна допомога.* Покликана пом'якшувати диспропорції в економічному розвитку різних регіонів ЄС. Загальною для країн ЄС є умова, що кількість регіонів, які підтримуються державою, повинна становити менше половини загальної кількості регіонів. Ця допомога повинна призначатися на нові інвестиції або створення робочих місць. У особливих випадках регіони можуть отримати оперативну допомогу на покриття витрат, пов'язаних з поточною діяльністю.
- *Допомога на горизонтальні цілі.* Спрямована на вирішення проблем в економіці шляхом підтримки інноваційного розвитку та економічного зростання, і включає також допомоги: на дослідження та розвиток; на охорону навколишнього середовища; для малих та середніх підприємств; на підвищення кваліфікації; на працевлаштування; на реструктуризацію і порятунок підприємств, що перебувають у складному становищі; для підприємств, розташованих у зоні занепаду міських територій.
- *Галузева допомога.* Надання допомоги окремих галузям або секторум, які мають економічні труднощі: вугільна та сталеливарна, виробництво синтетичних тканин, автомобілебудування, суднобудування, сільське господарство, рибне господарство та аквакультура, транспорт.

Норми Європейського Союзу у сфері державної допомоги повністю сумісні з вимогами СОТ, членом якої є ЄС. Слід зазначити, що норми СОТ до певної міри формувалися під впливом норм Європейського Союзу, в рамках якого на міждержавному рівні було апробовано механізми скорочення обсягів державної підтримки.

6.6.2. Практика та пріоритети реформування спеціальних режимів економічної діяльності в Україні

До березня 2005 р. на території України було утворено 11 СЕЗ у 8 областях і 72 ТПР у 9 областях, суб'єкти господарювання яких користувалися рядом податкових пільг та інших преференцій, які за положеннями acquis communautaire розглядаються як форми державної допомоги. Для того, щоб визначитися щодо шляхів адаптації чинних в Україні СПРЕД до вимог acquis communautaire, слід розглянути умови їх застосування, зокрема – щодо надання державної допомоги або послуг окремим підприємствам, і виділити ті, які спотворюють або загрожують спотворити конкуренцію. При цьому слід зауважити, що більшість із чинних СПРЕД були запроваджені в 1998–2000 рр., тобто вже після набуття чинності Угодою про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та їх державами–членами (УПС), а відтак, відповідно до п. 2.5 ст. 49 цієї Угодою, Україна мала б «не запроваджувати і не підтримувати ніякі заходи, що спотворюють торгівлю між Співтовариством і Україною у такій мірі, що суперечить відповідним інтересам Сторін»[19].

21 лютого 2005 р. у Брюсселі було схвалено План дій «Україна – Європейський Союз», імплементація якого протягом трьох років мала допомогти реалізації положень УПС, значно наблизити українське законодавство, норми та стандарти до законодавства ЄС, зокрема щодо забезпечення відповідності СЕЗ правилам СОТ, розпочати процес приведення законодавства України про СЕЗ у відповідність до законодавства ЄС. Прийняття Закону України від 25 березня 2005 р. «Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» (набув чинності 31.03.2005 р.), яким, зокрема, було виключено всі норми щодо звільнення від сплати мита на імпорт, ПДВ, акцизних зборів, квот та ліцензій, податку на прибуток, платежів у фонд соціального страхування безробіття, збору у Державний інноваційний фонд та обов'язкового продажу валютних надходжень,

---

[19] *Угода* про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та їх державами–членами // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – С. 203.

можна розглядати як кроки держави у напрямку адаптації законодавства України з питань оподаткування до acquis communautaire[20].

Між тим **разом із скасуванням пільг були скасовані і надані державою гарантії інвесторам, у т.ч. іноземним, щодо незмінності правового режиму їх діяльності, чим було порушено низку міжнародно–правових актів щодо забезпечення гарантій захисту іноземних інвесторів.** Таким чином, згаданий закон водночас створив для України загрозу позовів до міжнародного арбітражу з боку інвесторів про відшкодування завданих їм збитків.

Уникненню приводу для судових позовів щодо України мав сприяти Указ Президента України від 28 жовтня 2005 року «Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату», в якому, зокрема, було передбачено запровадження «компенсаційних механізмів для сумлінних інвесторів СЕЗ»[21]. З цією ж метою 30 листопада 2005 року була прийнята Постанова КМУ «Деякі питання ввезення (пересилання) товарів у спеціальні (вільні) економічні зони та вивезення товарів за їх межі», яка дозволила продовжити сумлінним інвесторам реалізацію інвестиційних проектів в спеціальних (вільних) економічних зонах ,зокрема, для компаній ТОВ «Ядзакі Україна», ТОВ «Джейбіл Сьоркіт Юкрейн Лімітед», ТОВ ПБМ (СЕЗ «Закарпаття»); ВАТ «Дамен Шіпярдс Океан» (СЕЗ «Миколаїв»)[22]. Це відіграло певну позитивну роль, проте не запобігло перенесення низкою іноземних компаній – суб'єктів СЕЗ своїх виробничих потужностей з України на території сусідніх держав (Росії, Словаччини та ін.). Протягом 2005–2006 р. 12 суб'єктів господарювання СЕЗ і ТПР подали позовні заяви до суду у зв'язку із скасуванням податкових пільг та спеціального митного режиму, з яких по 8 зверненнях позовні вимоги були задоволені, по 3 – відхилені, 1 звернення знаходилося на розгляді[23].

Внаслідок змін, що відбулися в законодавстві, протягом 2005–2006 рр. органами управління СЕЗ та ТПР було скасовано 299 інвестиційних проектів (2005 р. – 221, 2006 р. – 78), з них у зв'язку з невиконанням суб'єктами господарювання договорів – 84 проекти (2005 р. – 68, 2006 р. – 16), у зв'язку із

---

[20] *Про внесення* змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2005 рік та деяких інших законодавчих актів України»: Закон України № 2505 від 25 березня 2005 р. // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 17, 18–19. – С. 267.

[21] *Про заходи* щодо поліпшення інвестиційного клімату: Указ Президента України №1513/2005 від 28 жовтня 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 44. – С. 37.

[22] *Деякі* питання ввезення (пересилання) товарів у спеціальні (вільні) економічні зони та вивезення товарів за їх межі: Постанова Кабінету Міністрів України № 1119 від 30 листопада 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 48. – С. 68.

[23] *Попередній* звіт про виконану роботу Тимчасової слідчої комісії // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=30016&pf35401=106389.

закінченням терміну реалізації проектів у пільговому режимі оподаткування – 118 проектів (2005 р. – 80, 2006 р. – 38), за ініціативою інвесторів – 64 проекти (2005 р. – 59 і 2006 р. – 5 проектів), з інших причин – 28 проектів (2005 р. – 14, 2006 р. – 14), та за взаємною згодою сторін – 5 проектів у 2006 р. Відтак з початку функціонування СЕЗ і ТПР станом на 31.03.2005 р. було затверджено 742 інвестиційні проекти, а станом 01.01.2007 р. їх залишилося 449 (в 54 із 72 ТПР та 10 з 11 СЕЗ)[24], більшість з яких де–факто переформатовано до узгоджених із *acquis communautaire* умов.

З огляду на таку трансформацію, виникає питання щодо подальшої перспективи чинних в Україні СПРЕД. Відповідь на це питання можна одержати, проаналізувавши ефективність запровадження кожного з існуючих СПРЕД щодо забезпечення національних інтересів. Вже не раз намагалися здійснити такий аналіз Верховна Рада і Кабінет Міністрів України, які вже кілька разів встановлювали мораторій на запровадження нових СПРЕД, проте здійснити ґрунтовний аналіз їх так і не вдавалося. Остання тимчасова слідча Комісія Верховної Ради України, що була створена відповідно до Постанови ВРУ від 21 грудня 2006 р., зазначила, що механізм надання пільг суб'єктам господарювання СЕЗ і ТПР не забезпечував розвиток більшості територій відповідно до мети, визначеної законами про їх створення, застосування спеціального режиму інвестиційної діяльності як інструменту соціально–економічного розвитку депресивних територій мало низьку ефективність, інноваційна складова проектів залишається не значною, від'ємне сальдо між надходженнями до бюджетів, державних цільових фондів і зборів та сумою отриманих фіскальних пільг має тенденцію до зростання[25], отже, вирішення більшості проблемних питань ефективності чинних СПРЕД чекають на удосконалення норм законодавства.

На нашу думку, **процесу оновлення і адаптації законодавства про СПРЕД має передувати чітке визначення загальнонаціональної стратегії розвитку держави,** а застосування СПРЕД як економічного інструментарію має підпорядковуватися забезпеченню цієї стратегії. Схвалена 28 квітня 2004 р. Указом Президента України Стратегія соціально–економічного розвитку України «Шляхом Європейської інтеграції» на 2004–2015 рр., на жаль, не пройшла демократичної процедури розгляду у Верховній Раді, не стала консолідуючим чинником українського суспільства і політикуму, не виявилася загальнонаціональним орієнтиром.

---

[24] *Попередній* звіт про виконану роботу Тимчасової слідчої комісії // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=30016&pf35401=106389.

[25] Там само.

Легітимізована належним чином Стратегія економічного і соціального розвитку України має відігравати роль чинника політичної й правової стабілізації, якого так бракує Україні.

Усі СПРЕД мають запроваджуватися після демократичної процедури їх розгляду та затвердження окремими законами. Для кожного СПРЕД, залежно від його характеристики, має розроблятися відповідна методика моніторингу та оцінювання результатів його запровадження для поточного державного управління цим процесом.

З метою адаптації сфери регулювання державної допомоги до *acquis communautaire* доцільно прийняти Закон України «Про державну допомогу». Відповідний законопроект було розроблено Антимонопольним комітетом, проте 22 грудня 2004 р. його було відхилено Верховною Радою України. У Законі слід уникати вужчого визначення поняття «державна допомога», ніж те, що міститься у Договорі про заснування Європейського Співтовариства. Серед форм державної допомоги, які б відповідали принципам СОТ та нормам ЄС, можна запровадити: дотації та пільги; позики чи кредити, надані підприємцям на умовах більш вигідних, ніж ті, які пропонуються на ринку; кредитні поручительства та гарантії, які надаються під зобов'язання підприємців на умовах, більш вигідних, ніж ті, які пропонуються на ринку; звільнення від сплати податків; відстрочення сплати податку; часткову сплату податку або податкової заборгованості.

Рамковий закон про СПРЕД має відповідати положенням базового закону про державну допомогу та *acquis communautaire*. У чинному Законі України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» не визначено критерії, на підставі яких території мають право претендувати на особливий статус. Надання такого статусу в Україні не завжди пов'язувалося з неблагополучним становищем регіону. Крім того, не враховано вимог й щодо граничної кількості регіонів, які користуються державною підтримкою та граничних розмірів надання такої допомоги, які закріплені у правовій базі ЄС Настановою про національну регіональну допомогу на 2007–2013 роки. У цьому контексті доцільною може бути розробка окремого Закону України про проблемні (депресивні) території, який передбачатиме диференційований підхід до оподаткування інвесторів у СЕЗ і ТПР за територіальною ознакою, виходячи з європейських критеріїв надання допомоги територіальному розвитку.

Перспективним напрямом СПРЕД може стати розвиток транскордонного співробітництва в форматі єврорегіонів, що дозволить здійснювати спільне, більш ефективне використання територій, реалізувати спільні

інвестиційні проекти, залучати до розвитку прикордонних територій України структурні кошти ЄС.

21 березня 2008 р. на розгляд Верховної Ради України групою народних депутатів внесено проект Закону України «Про спеціальні (вільні) економічні зони», який пропонується ввести замість чинного Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон». З нашої точки зору, зазначений законопроект порівняно з чинним Законом дещо звужує поняття СЕЗ, зокрема, за метою їх створення та місцем розташування. Таким чином, з під юрисдикції проекту цього Закону випадають інші функціональні типи СЕЗ та ряд чинних інвестиційних проектів. За місцем розташування передбачається, що СЕЗ має бути «розташована в межах тільки однієї адміністративно–територіальної одиниці», а з урахуванням перспективи проведення адміністративно–територіальної реформи в Україні, це може в подальшому створити певні перешкоди. Крім того, передбачається створювати СЕЗ лише для реалізації експортоорієнтованих інвестиційних проектів, що не усуває суперечності з нормами СОТ, які присутні й у чинному Законі.

На нашу думку, новий рамковий закон має не унормовувати запровадження СЕЗ лише одного функціонального типу, а бути узагальнювальним для всіх чинних на Україні функціональних типів СЕЗ і ТПР, а також надавати перспективу запровадження інших видів СПРЕД, апробованих у світовій практиці й які доцільно запроваджувати на Україні для прискорення досягнення мети, визначеної національною стратегією економічного та соціального розвитку держави. Наприклад, СПРЕД, який нормує діяльність у певній галузі всіх суб'єктів господарювання на всій території країни незалежно від місця їх розташування. В умовах України такий СПРЕД можна передбачити для туристсько–рекреаційної діяльності, що надасть реального пріоритету цьому напряму розвитку економіки, збільшить його питому вагу у наповненні бюджетів усіх рівнів і структури ВВП, сприятиме вирішенню проблем зайнятості й оздоровлення населення, збереженню довкілля і культурної спадщини.

Доцільно пов'язати мету запровадження СПРЕД з метою надання державної допомоги, адаптованої до вимог *acquis communautaire,* зокрема для реалізації інвестиційних проектів, спрямованих на створення робочих місць, науково–дослідну діяльність та залучення і реалізацію інноваційних проектів, подолання економічних труднощів певних секторів економіки. Терміни дії та максимальні розміри допомоги в загальній вартості інвестиційних проектів слід встановлювати залежно від рівня економічних

проблем. Для залучення і реалізації інвестиційних проектів, зокрема значних, необхідно визначити граничний розмір надання регіональної допомоги підприємствам. Слід враховувати, що, як свідчить аналіз світового досвіду функціонування СЕЗ, їх ефективність повною мірою виявляється лише через 8–10 років після початку функціонування. Потрібно також визначити механізм моніторингу, контролю та оцінки ефективності державної допомоги виробникам в рамках СПРЕД, з урахуванням критеріїв не лише фіскальних надходжень, але й впливу реалізації інвестпроектів на економіку регіону, соціально–економічний розвиток проблемних територій.

6.7. Розвиток туристсько–рекреаційної сфери України як перспективний напрям реалізації національного соціально–економічного потенціалу

Реалізація стратегічних завдань підвищення ефективності використання соціально–економічного потенціалу країни та її регіонів спонукає до пошуку потенційно значущих, проте досі мало освоєних видів економічної діяльності. Одним з найменш розвинутих, проте украй перспективних секторів економіки України є потенціал туристично–рекреаційного сектору України.

6.7.1. Особливості сучасного етапу розвитку туристсько–рекреаційної сфери в Україні

Розвиток туризму має величезне системне значення для національного соціально–економічного розвитку, оскільки є:

- засобом поліпшення міжнародного іміджу України, популяризації у світі її потенціалу, можливостей, конкурентних переваг, що зрештою сприятиме поліпшенню інвестиційного іміджу країни;
- додатковим чинником розвитку людського капіталу, як у фізичному (реалізація рекреаційних ресурсів для зміцнення здоров’я нації), так і в духовному (поширення світогляду, обізнаності з національною культурною спадщиною тощо через туристичні послуги) вимірі;
- чинником припливу до країни додаткових фінансових ресурсів від експорту туристичних послуг, які спрямовуватимуться на розбудову туристичної та побутової (у тому числі готелі, заклади громадського харчування, сфери розваг тощо) інфраструктури всередині країни;
- засобом реалізації ресурсів розвитку територій, у тому числі тих, які набули депресивних ознак, залучення до них додаткових фінансових та трудових ресурсів, грошових потоків тощо;

• мотивом для розвитку регіональної транспортної та телекомунікаційної інфраструктури, що, зрештою, позитивно відбивається на якості життя громадян та підприємницькому кліматі в країні.

Чинники глобалізації в цілому позитивно впливають на світовий ринок туристсько–рекреаційних послуг. Поліпшення світової кон'юнктури, лібералізація зовнішньоекономічних зв'язків, збільшення вільного часу, оплачуваних відпусток та підвищення рівня доходів населення сприяли формуванню єдиного туристичного простору, відкриттю нових туристичних напрямів, збільшенню світових туристичних потоків, зростанню тривалості та дальності подорожей, збільшенню витрат на транспортні послуги та загальних витрат під час поїздок тощо.

Щорічно у світі темпи приросту прибутків туристичного сектору становлять понад 5 %, а середні темпи приросту валютних надходжень від функціонування рекреаційної сфери – близько 10 %. За прогнозними розрахунками експертів Всесвітньої туристичної організації, світовий ринок туристсько–рекреаційних послуг має значний потенціал до нарощування темпів свого розвитку.

В Україні розвиток бізнесу в туристсько–рекреаційній сфері поки що перебуває на початковій стадії, проте має значні перспективи розвитку. Цьому сприяють:

• наявність значного природного рекреаційного потенціалу та його значна роль у стимулюванні соціально–економічного розвитку регіонів України;

• вигідне геополітичне розташування України, розвинута мережа транспортних сполучень;

• загальносвітові тенденції розвитку сфери послуг, серед яких пріоритетні позиції належать туристсько–рекреаційній діяльності;

• розвиток міжнародного туризму та розширення вітчизняного ринку туристичних послуг;

• зростання фактичного та потенційного попиту на туристичні послуги, пов'язане з розвитком людського потенціалу країни, і поліпшенням добробуту населення, збільшенням його культурно–пізнавальних потреб.

У «Доповіді про конкуренцію у сфері туризму і подорожей»[26] Всесвітнього економічного форуму в Давосі у 2007 р. було розраховано індекс туристичної привабливості 124 країн світу. П'ятірку лідерів індустрії туризму склали Швейцарія, Австрія, Німеччина, Ісландія,

[26] *The Travel* & Tourism Competitiveness Report 2007 // www.weforum.org/pdf/tourism/Part1.pdf

США. Україна ж, незважаючи на такі об’єктивні передумови, як вигідне геополітичне розташування в центрі Європи, наявність значного туристично–рекреаційного потенціалу, сприятливий клімат, багаті флора і фауна, численні культурно–історичні пам’ятки світового рівня посіла лише 78 місце.

У чинному Законі України «Про туризм» (1995 р.)[27] туризм визначено як один з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури. Це визначення цілком відповідає рекомендаціям Гаазької міжпарламентської конференції з туризму (10–14 квітня 1989 р.), де зазначено: «Країни повинні визначити свої національні пріоритети та роль туризму в «ієрархії» таких пріоритетів, а також оптимальну стратегію розвитку туризму в рамках цих пріоритетів»[28].

Водночас низька дієвість державного управління рекреаційним комплексом України, несформованість протягом тривалого періоду стратегічного бачення його розвитку зумовили **виникнення та поширення низки проблем, які перешкоджають ефективному розвитку рекреаційної сфери країни.** Найбільш вагомими серед цих проблем є:

- тінізація надання послуг у рекреаційній сфері;
- дефіцит інвестицій, значний ризик обмеження іноземних інвестицій (особливо довгострокових) у розвиток рекреаційної сфери;
- відсутність практики комплексного використання курортно–оздоровчих територій;
- недостатня розвиненість інфраструктури рекреаційної сфери та обслуговуючих галузей;
- відсутність ефективної системи захисту прав та інтересів туристів;
- незадовільний стан матеріально–технічної бази, високий рівень зношеності основних фондів рекреаційної сфери;
- низький рівень та якість послуг, що надаються в туристичній та курортно–оздоровчій сфері, їх невідповідність світовим стандартам;
- невиваженість цінової політики у сфері.

Протягом 2006–2007 рр. зроблено певні кроки щодо активізації розвитку туристсько–рекреаційної сфери. Це стосувалося більшою мірою легалізації діяльності приватних міні–готелів та пансіонатів[29]; стандартизації надання туристичних послуг з тимчасового розміщення

---

[27] *Про туризм*: Закон України № 324 від 15 вересня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 241.

[28] *Організація* туристичної діяльності в Україні // http://www.library.if.ua/books/31.html.

[29] *Порядок* провадження торгівельної діяльності та правила торгівельного обслуговування населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 червня 2006 р. № 833 // www.tourism.gov.ua.

туристів[30]; підвищення якості їх обслуговування[31] та державної підтримки розвитку сільського туризму[32].

Підвищенню економічної ефективності функціонування рекреаційної галузі сприяло офіційне закріплення у 2006 р. розвитку туризму та рекреаційної діяльності серед пріоритетних напрямів державної регіональної політики[33]. Наразі розробляються та приймаються низка нормативно–правових документів, згідно яких туризм в Україні відіграватиме роль генератора додаткових прибутків населення, органів місцевого самоврядування, регіонів і країни в цілому. Зокрема, у «Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» визначено, що в Автономній Республіці Крим, Вінницькій, Закарпатській, Запорізькій, Івано–Франківський, Київській, Миколаївській, Одеській, Тернопільській, Херсонській, Хмельницькій, Чернівецькій, Чернігівській областях та в містах Київ і Севастополь туристична, туристично–рекреаційна або ж курортно–рекреаційна сфери є одним з пріоритетних напрямів соціально–економічного розвитку цих регіонів. В подальшому, на нашу думку, ця галузь має стати пріоритетною і для решти регіонів України.

Використати розвиток сфери туризму для забезпечення прискорення соціально–економічного розвитку країни націлює Указ Президента України від 21 лютого 2007 р., яким оголошено 2008 р. Роком туризму і курортів в Україні[34]. На реалізацію Указу прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України, яким затверджено План заходів з проведення у 2008 р. Року туризму і курортів в Україні[35]. Президентом обласним державним адміністраціям було дано доручення розробити регіональні програми збереження й використання об’єктів культурної спадщини з урахуванням запитів сфери туризму і взяти участь у розробці нової стратегії розвитку туризму в Україні.

---

[30] *Про порядок* надання послуг з тимчасового розміщення (проживання): Постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. №297 // www.tourism.gov.ua.

[31] Послуги туристичні. Засоби розміщення. Терміни та визначення // ДСТУ 4527:2006. // www.tourism.gov.ua.

[32] *Про затвердження* Плану заходів щодо державної підтримки розвитку сільського туризму на 2006–2010 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 липня 2006 р. № 373–р // www.rada.gov.ua.

[33] *Державна* стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.

[34] Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні: Указ Президента України № 136/2007 від 21 лютого 2007 року // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 37.

[35] *Про затвердження* плану заходів з підготовки та проведення у 2008 році Року туризму і курортів в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 884–р від 17 жовтня 2007 р. // htpp:/search.liga.net.

Уперше за роки незалежності було зроблено спробу створити науково обґрунтований проект «Стратегія розвитку туризму і курортів в Україні». Документ враховує досвід багатьох країн світу, що досягли значних успіхів у розвитку і використанні туристично–рекреаційного потенціалу. У ньому визначено мету, завдання та принципи, пріоритетні напрями, етапність і механізми реалізації відповідно до ключових положень Указу Президента України «Про заходи щодо розвитку туризму і курортів України». Проект Стратегії за основними методологічними підходами гармонізовано з аналогічними документами провідних туристичних країн світу (Польща, Туреччина, Італія, Іспанія), конкретизовано відповідно до умов і стану розвитку туризму в Україні.

У Стратегії вперше визначено, що сталий розвиток туризму в Україні буде забезпечено за рахунок формування простору високої туристичної привабливості на базі раціонального й ефективного використання регіонального ресурсного потенціалу. Зокрема шляхом формування системи туристичних центрів, так званих опорних туристичних каркасів території, з наступною розбудовою їх інфраструктури. З часом регіональні туристичні центри різного рівня з'єднаються між собою мережею національних туристичних маршрутів і представлятимуть Україну іноземним туристам, а вітчизняним – надаватимуть можливості глибше знайомитися з природними та історико–культурними скарбами Батьківщини, відпочивати на бальнеологічних та кліматичних курортах, займатися улюбленими видами спорту, відвідувати різноманітні фестивалі тощо. Особливий наголос зроблено на створенні єдиної системи маркетингу в сфері туризму, включно із заходами з формування позитивного іміджу країни та її регіонів. Стратегія також встановлює допустимі межі державного та самоврядного регулювання у сфері туризму, передбачає посилення юридичної відповідальності за якість і безпеку туристичних послуг, в тому числі захист прав українських громадян як туристів за кордоном.

З метою збільшення кількості відвідувань громадянами України країн ЄС 18 червня 2007 р. було підписано Угоду між Україною і ЄС про спрощення візового режиму (ратифіковано Верховною Радою України 15 січня 2008 року)[36]. Зі свого боку, для спрощення перетину кордону громадян України, які мешкають в 50–кілометровій прикордонній зоні з Угорщиною, підписано міжурядову Угоду про місцевий прикордонний рух[37].

[36] *Про спрощення* оформлення віз: Угода між Україною та Європейським Співтовариством від 18 червня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 8. – С. 19. – Ст. 198.

[37] Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської республіки про правила місцевого прикордонного руху № 168 // htpp: // www.golo.kiev.ua.

Відповідно до неї, ця категорія громадян України може перетинати кордон і перебувати в 50–кілометровій зоні сусідньої держави на підставі персонального дозволу на малий прикордонний рух. Такі ж Угоди найближчим часом будуть підписані зі Словаччиною та Польщею.

Одночасно унормовано вимоги щодо перебування іноземних туристів в Україні. Постановою Кабінету Міністрів України[38] від 11 липня 2007 р. змінено Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію.

У розрізі підготовки до проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу урядом України опрацьовується туристична концепція, яка передбачає розробку туристичних програм для учасників і гостей турніру з метою забезпечення їх дозвілля, ознайомлення з культурою і історичною спадщиною нашої держави, рекламування України як привабливого туристичного регіону. Розроблено також проект концепції Державної цільової програми «Забезпечення підготовки і проведення в Польщі і Україні фінального турніру чемпіонату Європи 2012 з футболу» на 2007–2012 рр., який передбачає створення сучасної транспортної інфраструктури та сучасних систем надання допомоги у випадках надзвичайних ситуацій; будівництво, реконструкцію та ремонт автомобільних доріг, залізниць, аеропортів, діючих готелів та студентських гуртожитків; здійснення необхідних реставраційно–ремонтних робіт будівель театрів, музеїв, Національних заповідників, парків культури і відпочинку; створення художніх салонів, книгарень, тимчасових ярмарків тощо. З цією ж метою 19 листопада 2007 р. Кабінетом Міністрів України внесено зміни до Правил оформлення візових документів для в'їзду в Україну[39], якими передбачено запровадження нового типу віз «Ф» для в'їзду в Україну з метою організації та проведення чемпіонату Європи 2012 р. з футболу.

У 2007 р. було відновлено фінансування розвитку туристсько–рекреаційної сфери з Державного бюджету України (табл. 6.7). Розмір фінансової підтримки розвитку туризму у 2007 р. та 2008 р. збільшився майже в 6 разів порівняно з 2005 р. та становив 20,3 млн грн. Фінансова підтримка розвитку туризму була спрямована на підвищення якості та рівня безпеки національного туристичного продукту, проведення інформаційно–рекламних акцій з його просування на внутрішньому та зовнішньому рин-

[38] *Про внесення* змін до Правил в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію: Постанова Кабінету Міністрів України № 917 від 11 липня 2007 р. // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 132.

[39] *Про внесення* змін до Правил оформлення візових документів для в'їзду в Україну: Постанова Кабінету Міністрів України № 1309 від 08 листопада 2007 // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 215.

ках; проведення туристичних виставок, ярмарок, семінарів, конференцій, засідань щодо впровадження в Україні міжнародних стандартів у галузі туризму; забезпечення міжнародної діяльності та участь України у спільних проектах; здійснення моніторингу туристичних ресурсів; приведення українського законодавства у відповідність з нормами ЄС. Між тим, за підрахунками фахівців, аби галузь могла нормально функціонувати й розвиватися, в неї потрібно вкладати не менше 48 млн грн на рік.

Одночасно, починаючи з 2007 р. у межах Міжгалузевої програми забезпечення захисту та безпеки туристів на 2007–2012 рр. здійснюється фінансування підвищення безпеки іноземних туристів на території України, вітчизняних туристів за кордоном та вітчизняних туристів на території України. Кредитування державного бюджету на ці потреби у 2008 р. порівняно з попереднім періодом збільшилося в 1,6 разу.

Таблиця 6.7

Структура видатків зведеного бюджету на розвиток туризму та рекреаційної сфери, %

Кредитування державного бюджету	Загальний фонд				
	2004	2005	2006	2007	2008
Державна служба туризму і курортів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Загальне керівництво та управління у сфері туризму	7,8	40,8	100,0	–	–
Фінансова підтримка розвитку туризму	89,2	57,7	–	87,1	80,9
Прикладні розробки у сфері туризму	1,7	1,5	–	–	–
Державні науково–технічні програми та наукові частини державних цільових програм у сфері розвитку туризму	1,3	–	–	–	–
Фінансова підтримка створення умов безпеки туристів та розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні	–	–	–	12,9	19,1

Вжиття вищезазначених заходів сприяло активізації туристичної діяльності на території України. Так, протягом І півріччя 2007 р. порівняно з аналогічним періодом 2006 р. відбулося:

- зростання обсягів надання туристичних послуг більш ніж на 50 %;
- збільшення обсягів внутрішнього туризму на 62 % за рахунок збільшення кількості обслуговування внутрішніх туристів;

• пожвавлення екскурсійної діяльності (особливо у Львівській області, АР Крим, м. Севастополь та м. Київ);

• зростання кількості підприємств готельного типу, номерів та їх житлової площі;

• збільшення платежів до бюджету від здійснення туристсько–рекреаційної діяльності на 30 %.

У 2007 р. порівняно з 2006 р. у понад 3,5 разу зросла кількість іноземних громадян, які відвідували Україну. З них переважна більшість (88,9 %) здійснювали приватні подорожі.

У 2007 р. спостерігалося стрімке зростання потоків туристів до України із сусідніх країн–членів Шенгенської зони – Угорщини, Польщі, Словаччини. Втім воно зумовлене не різким пробудженням інтересу до України чи поліпшенням вітчизняного туристичного сервісу, а зростанням цін у цих країнах після вступу до ЄС і відповідним зростанням привабливості коротких шопінг–турів до Закарпаття і Львівщини.

Разом з позитивними зрушеннями в туристичній сфері у 2007 р. збереглися тенденції щодо зростання диспропорцій між в'їзним та виїзним туризмом. Якщо у 2006 р. кількість іноземних громадян, які відвідали Україну, перевищувала кількість громадян України, які виїжджали за кордон в 1,1 разу, то у 2007 р. перевищення становило майже 1,5 разу. Це відбулося переважно за рахунок зростання частки громадян України, що виїжджали за кордон.

За останні роки набула сталого розвитку тенденція збільшення кількості іноземних громадян, що приїздять в Україну (2004 р. – 15,6 млн, 2005 р. – 17,6 млн, 2006 р. – 17,9 млн, 2007 р. – 23,1 млн), при одночасному зменшенні кількості туристів, що користуються послугами суб'єктів туристичної діяльності України (2004 р. – 436,3 тис., 2005 р. – 326,4 тис., 2006 р. – 299,1 тис.)[40].

Головними причинами цього явища є зростання кількості короткотривалих прикордонних шопінг–турів, а також відмова від посередницьких послуг туристичних фірм з урахуванням активного розвитку в Україні Інтернет–бронювання готелів, авіаквитків і навіть екскурсій. До того ж, рівень обслуговування багатьох вітчизняних турфірм залишає бажати кращого. Навіть наші співвітчизники, скориставшись раз чи двічі послугами вітчизняних турфірм, воліють подорожувати самостійно. На думку багатьох аналітиків цієї галузі й учасників ринку туріндустрії, ця тенденція у майбутньому лише посилиться.

[40] *Державний* комітет статистики України. Туристичні потоки // www.ukrstat.gov.ua.

У 2007 р. не відбулося покращення становища у санаторно–курортній та оздоровчій сфері. Залишається низьким фактичний рівень використання рекреаційного потенціалу України, який коливається у межах 7–9 %.

Незважаючи на значну потребу населення країни в оздоровчо–профілактичній спрямованості рекреаційної діяльності, кількість закладів, що належать до цієї сфери, постійно скорочується. У 2007 р. порівняно з попереднім періодом їх кількість скоротилась на понад 2 %. Це відбулося переважно за рахунок зменшення кількості санаторіїв–профілакторіїв, баз та інших закладів відпочинку.

Поряд із скороченням кількості об'єктів санаторно–курортної та оздоровчої сфери в країні залишається низьким коефіцієнт їх використання. У середньому по Україні у 2006 р. він становив 0,26 та значно коливався в регіональному зрізі: від мінімального 0,13 в Миколаївській до максимального 0,57 у Вінницькій областях. Незначним залишається коефіцієнт використання місткості санаторно–курортних та оздоровчих закладів рекреаційно привабливих та потенційно привабливих регіонів України: АР Крим – 0,30, м. Севастополь – 0,24, Запорізької області – 0,23, Одеської та Донецької областей відповідно 0,20 та 0,17. Таке становище є наслідком низької комфортності закладів санаторно–курортної та оздоровчої сфери, їх невідповідності світовим стандартам розміщення туристів, а також відсутності ефективного механізму згладжування сезонних коливань попиту на рекреаційні послуги.

Таким чином, **перетворення туристсько–рекреаційної сфери на прибуткову галузь національної економіки потребує удосконалення державної політики у цій сфері, здійснення її реформування, розробки та впровадження нових, ефективних механізмів стимулювання розвитку.**

6.7.2. Вплив глобалізації на туристсько–рекреаційний сектор України

Додатковим стимулом здійснення необхідних реформ у туристсько–рекреаційній галузі національної економіки є вступ України до Світової організації торгівлі. За оцінками експертів, туристсько–рекреаційна галузь є однією зі сфер національної економіки, в якій ймовірно переважатимуть позитивні наслідки від вступу України до СОТ. Це викликано насамперед свободою переміщення товарів, послуг, капіталів, людей, зумовлених глобалізаційними тенденціями на розширення сфе-

ри діяльності суб'єктів підприємництва в туристсько–рекреаційній сфері. Під впливом зростання економічних комунікацій очікуються підвищення якості національного туристичного продукту; активізація процесів обміну інформацією, створення спільних підприємств та представництв вітчизняних міжнародних туристичних компаній в інших країнах; нарощування обсягів продажу туристичних послуг на світовому ринку; зростання іноземних інвестицій у галузь. Очікується також, що на вітчизняний туристичний бізнес вплинуть стимули до зростання, спричинені відкритим доступом на світовий ринок туристичних та рекреаційних послуг в умовах режиму найбільшого сприяння, який застосовується щодо членів СОТ.

Серед позитивних чинників впливу глобалізації на розвиток туристсько–рекреаційної сфери України особливо впливовими є:

- інтеграція міжнародних туристичних компаній у туристсько–рекреаційну сферу України шляхом створення на її території власних представництв, впровадження на підставі інтернаціоналізації бізнес–процесів сучасних інформаційних та маркетингових технологій;
- розширення шансів розвитку туристсько–рекреаційної сфери;
- зростання перспектив залучення іноземних інвестицій;
- збільшення можливостей використання нових інформаційних технологій та маркетингових схем при просуванні вітчизняного туристичного продукту.

Слід зазначити, що переваги, отримані Україною від вступу до СОТ, будуть відчутні лише в довгостроковій перспективі. Проте **у короткостроковій перспективі очікуваний позитивний ефект може бути певною мірою нівельований низкою проблем, що стримують ефективне функціонування рекреаційної сфери України.** Найбільш вагомими серед них є:

- незадовільне матеріально–технічне становище інфраструктури рекреаційної галузі, яка не відповідає світовим стандартам;
- невідповідність асортименту та якості туристсько–рекреаційних послуг світовим стандартам;
- невідповідність рівня та якості ціні туристсько–рекреаційних послуг;
- неадаптованість туристсько–рекреаційної галузі національної економіки до відкритої конкуренції;
- несформованість національного туристичного продукту, його низька якість;

- нераціональне використання туристсько–рекреаційних ресурсів, уповільнення їх освоєння та розвитку; відсутність комплексного використання рекреаційних територій;
- недостатньо контрольований процес використання туристсько–рекреаційних ресурсів;
- обмеженість транспортної доступності більшості туристичних об'єктів;
- недостатній розвиток туристичних інформаційних центрів;
- труднощі переходу до туристсько–рекреаційної галузі фінансового та людського капіталу з економічно невигідних та неконкурентоспроможних галузей;
- недосконалість державної політики стимулювання в'їзного та внутрішнього туризму.

Вступ України до СОТ означає посилення впливу глобалізаційних тенденцій на туристсько–рекреаційну галузь економіки України. **Недостатнє урахування чинників глобалізації на розвиток туристсько–рекреаційної сфери України вже обумовило розвиток негативних тенденцій:**

- експансію на вітчизняний ринок туристичних послуг великих іноземних компаній;
- посилення диспропорцій між в'їзним та виїзним туризмом за рахунок зростання виїзного туризму;
- генерування в Україні туристичних потоків в інші країни світу без розвитку в'їзного та внутрішнього туризму.

Їх подальше неврахування при формуванні державної політики ускладнить розвиток туристсько–рекреаційної галузі економіки України та не сприятиме отриманню переваг від вступу до СОТ.

Для туристсько–рекреаційного сектору України характерною рисою, що сформувалася під впливом глобалізаційних тенденцій, є інтернаціоналізація бізнес–процесів, які здійснюються на основі створення на території України представництв великих міжнародних туристичних компаній та спільних підприємств. Сучасний туристичний бізнес в Україні на 80 % складається з малих та середніх фірм, проте під впливом чинників глобалізації така ситуація потребує певних змін щодо укрупнення туристичних компаній, оскільки міжнародні туристичні компанії успішно опановують туристичні ринки України, прагнуть поширювати власну представницьку мережу на території країни та розвивати напрями діяльності, одночасно витісняючи вітчизняні малі та середні туристичні фірми.

Результатами активної діяльності іноземних туроператорів на українському ринку є збільшення кількості туристів – громадян України, які виїжджали за кордон. У 2006 р. їх частка становила 30 % загальної кількості, що більше, ніж у 2000 р., у 2 рази (табл. 6.8).

Негативний вплив чинників глобалізації посилюється недоліками чинного законодавства України в туристсько–рекреаційній сфері, які одночасно зменшують фактичні та потенційні позитивні результати участі України в процесах глобалізації.

По–перше, в умовах переважання на українському ринку туристичних послуг малих та середніх вітчизняних туристичних фірм Закон України «Про туризм» з урахуванням внесених змін спрямований на покращення умов діяльності великих туристичних компаній, тим самим створюються умови посилення експансії вітчизняного ринку туристичних послуг іноземними компаніями та витиснення вітчизняних туристичних компаній.

Таблиця 6.8

Структура туристичних потоків в Україні, %

Категорія туристів	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Туристи, які обслуговувалися суб’єктами туристичної діяльності України, всього, в тому числі:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
– іноземні туристи	18,8	19,1	18,4	20,7	23,0	18,0	10,0
– громадяни України, які виїжджали за кордон	14,1	12,4	13,3	12,0	23,0	31,0	30,0
– внутрішні туристи	67,1	68,5	68,3	67,3	54,0	51,0	60,0

По–друге, в умовах гострої необхідності та економічної доцільності розвитку в’їзного туризму для України Закон України «Про туризм» у новій редакції не встановлює пріоритету його розвитку перед виїзним – створюються умови посилення диспропорцій та переважання виїзного туризму над в’їзним.

По–третє, в умовах необхідності залучення закордонних інвестицій у модернізацію та розвиток матеріальної бази туристсько–рекреаційної сфери України залишаються неврегульованими проблеми ринку землі, несформованими пільгові умови будівництва об’єктів туристсько–рекреаційної сфери – знижуються можливості залучення іноземних інвестицій у розвиток матеріально–технічної бази підприємств туристичної та курортної індустрії.

6.7.3. Завдання стратегії і тактики розбудови туристсько–рекреаційної сфери

Виникає необхідність коригування державної політики України в туристсько–рекреаційній сфері з урахуванням поточних та перспективних потреб та спрямованої на створення потенціалу використання можливостей туристсько–рекреаційної сфери України, отриманих від вступу до СОТ. Це потребує вжиття таких заходів.

1. У сфері удосконалення нормативно–правових засад регулювання розвитку рекреаційної сфери України необхідно:

- внести зміни та доповнення до законодавства України щодо стимулювання розвитку в'їзного туризму; створення стимулів залучення інвестицій у туристсько–рекреаційну сферу, врегулювання використання земель;
- надати проголошеного пріоритету розвитку туристичної галузі шляхом внесення відповідних коректив до Програми діяльності Кабінету Міністрів України та державного бюджету на поточний рік;
- удосконалити правові засади регулювання зовнішніх зв'язків туристичних підприємств;
- внести зміни до проекту Стратегії сталого розвитку туризму і курортів в Україні стосовно врахування чинників глобалізації у розвитку туристсько–рекреаційної галузі національної економіки, прийняти її як Закон України і складову загальнонаціональної стратегії соціально–економічного розвитку держави;
- привести вітчизняне законодавство у туристсько–рекреаційній галузі у відповідність з вимогами Європейського Союзу;
- запровадити систему моніторингу за статистичними показниками у сфері туризму для забезпечення ефективного державного управління розвитком туристичної галузі, забезпечити оперативне отримання інформації щодо різних аспектів динаміки туристично–рекреаційної галузі. Для збору і накопичення інформації у регіонах у сфері туризму, узгодженої з вимогами Статистичної комісії ООН та стандартами ЄС, доцільно створити єдину систему статистичного обліку.

2. У сфері активізації діяльності з просування вітчизняного туристичного продукту на зовнішній ринок необхідно забезпечити:

- розвиток двостороннього співробітництва с професійними туристичними організаціями та об'єднаннями;
- поширення практики укладання угод міжвідомчого та міжурядового характеру про співробітництво у галузі туризму;

- асоційоване представництво на міжнародних ринках та участь України у міжнародних конкурсах, біржах, семінарах, конференціях з проблем розвитку туризму;
- створення національної туристичної рекламно–інформаційної мережі;
- проведення комплексної широкомасштабної реклами туристсько–рекреаційного потенціалу України;
- підтримку туристично–виставкової діяльності та створення іміджевих програм з популяризації туристичних можливостей регіонів та України в цілому за кордоном;
- стимулювання туристичних підприємств щодо формування зовнішньоекономічних стратегій;
- участь України у створенні єдиного європейського туристичного простору.

3. У сфері забезпечення стимулювання розвитку в'їзного та внутрішнього туризму необхідно:

- сприяти укрупненню малих та середніх туристичних фірм з метою протидії експансії на вітчизняному ринку туристичних послуг великих міжнародних туристичних агентів;
- здійснити реконструкцію та модернізацію інфраструктури рекреаційної сфери; підвищити рівень фінансування привабливих для іноземних туристів туристичних об'єктів та відповідної інфраструктури;
- забезпечити стимулювання розвитку зв'язків туристсько–рекреаційної галузі із суміжними галузями економіки для покращення рівня та якості обслуговування;
- здійснювати стимулювання розвитку підприємництва в туристсько–рекреаційній сфері;
- підвищити якість і асортимент рекреаційних послуг, забезпечити їх відповідність міжнародним стандартам;
- заохочувати розвиток культурно–пізнавального і сільського зеленого туризму, які максимально враховують і використовують багатий культурний та природний потенціал України;
- стимулювати туристичні обміни;
- удосконалити цінову політику щодо вітчизняних туристичних продуктів;
- розробити і запровадити у практику механізм згладжування сезонного коливання попиту на рекреаційні послуги;

- посилити контроль за встановленням та застосуванням економічно обґрунтованих цін та тарифів на туристсько–рекреаційні послуги, запровадити моніторинг діяльності об'єктів рекреаційної сфери на регіональному та загальнодержавному рівнях.

4. У сфері підвищення можливостей залучення інвестицій у розвиток матеріально–технічної бази підприємств туристичної та курортної індустрії необхідно:

- при Державній службі туризму і курортів на засадах спільного фінансування з державного бюджету та коштів приватного бізнесу в туристсько–рекреаційній сфері створити Центр сприяння розвитку туризму, інформаційно–рекламної й маркетингової діяльності та реалізації інвестиційних проектів;
- створити інформаційний банк даних інвестиційних проектів та бізнес–планів у сфері туристичного бізнесу;
- запровадити пільгові умови для будівництва об'єктів туристично–рекреаційної сфери;
- регулярно проводити конкурси інвестиційних проектів, спрямованих на розвиток туристичної та курортно–рекреаційної інфраструктури;
- розробити кредитні програми для довгострокового кредитування будівництва та облаштування об'єктів туризму, туристичної інфраструктури та туристичного сервісу.

5. Для відновлення та покращення природно–ресурсних якостей довкілля, зменшення негативних наслідків господарської діяльності й рекреаційного використання рекреаційних територій необхідно: обмежити розміщення на рекреаційних територіях промислових і сільськогосподарських об'єктів, створити механізм регулювання рекреаційних навантажень на рекреаційні території, розробити та затвердити гранично допустимі рекреаційні навантаження.

6. Для зміцнення кадрового забезпечення організувати вивчення потреб у фахівцях ринку послуг туризму, в тому числі й сільського «зеленого», і врегулювати чисельність їх набору до вищих навчальних закладів на основі державного замовлення за цільовими направленнями відповідно до потреб регіонів; створити в системі навчальних закладів різного рівня курси перепідготовки кадрів для цієї сфери туризму.

Вітчизняна туристична галузь відіграє надзвичайно важливу роль у соціально–економічному житті країни. Зростає її статус та зацікавленість держави в подальшому розвитку галузі, посилюється вплив туризму практично на всі сфери життя і діяльності людини. Україна має необхідні

об'єктивні передумови, щоб посісти гідне місце серед провідних туристичних країн світу.

6.8. Енергетичний сектор економіки: стан, ключові проблеми та енергетична політика

Проблеми енергетичного сектору економіки традиційно знаходяться в центрі уваги досліджень, спрямованих на оцінку рівня конкурентоспроможності національної економіки, прогнозування її стабільності та визначення перспективних напрямків розвитку. 2007–2008 рр, на жаль, не принесли суттєвих позитивних зрушень в енергетичному секторі України. Він залишається під потужним тиском комплексу проблем політичного, економічного, технологічного характеру.

6.8.1. Ключові проблеми енергетики на сучасному етапі

Незважаючи на значну увагу до енергетичного сектору України з боку владних структур, проблеми його розвитку вирішуються досить повільно, або не вирішуються зовсім. Збереглися системні проблеми недостатнього інвестування основних фондів енергетики, залишаються низькою енергоефективність економіки та високим – рівень монопольної енергетичної залежності країни від постачання енергоносіїв з Росії. Зростання цін на світових енергетичних ринках позначається на внутрішніх цінах на газ, нафтопродукти, електроенергію. Нерозвинуті енергетичні ринки, недосконале законодавство щодо залучення інвестицій, низька виконавська дисципліна на всіх рівнях також залишаються характерною ознакою енергетичної сфери.

Разом з тим, мають місце й нові події, що загострюють ситуацію, серед яких – нове «газове протистояння» з Росією, різке зростання цін на пальне в зимовий період, нова хвиля приватизації в електроенергетиці, нескінченні організаційні зміни в атомній галузі тощо.

У **сфері постачання і розподілу газу** кінець 2007 р. – початок 2008 р. позначилися загостренням відносин між НАК «Нафтогаз України» і російським ВАТ «Газпром», яке завершилося після довготривалих переговорів підписанням 12 березня 2008 р. нової Угоди про розвиток відносин у газовій сфері між об'єктами господарювання України і Росії. Досягнуті домовленості дозволили Україні повністю забезпечити власний баланс газу на поточний рік і зберегти ціну у 179,5 дол. за 1000 м^3 (така ціна закладена в Державний бюджет на 2008 р.). Ставка транзиту російського

природного газу українською територією до країн Західної Європи поки що залишається незмінною – 1,7 дол. за 1000 м^3 на 100 км. Визначено, що RosUkrEnergo AG (Швейцарія), або «Газпром» в січні–грудні 2008 р. поставить «Нафтогазу» на українському кордоні 49,8 млрд м^3 природного газу центрально– і середньоазійського походження. Крім того, з українського ринку усунуто комерційного посередника ЗАТ «Укргаз–Енерго», а НАК «Нафтогаз України» повернула собі приблизно 2/3 ринку розподілу газу для промислового споживання.

Оцінюючи підписану Угоду загалом позитивно, слід зазначити, що залишається низка невирішених проблемних питань:

- відсутня однозначна відповідь щодо подальшої присутності на ринку і діяльності іншого посередника – RosUkrEnergo;
- завдяки отриманню прямого доступу до внутрішнього ринку України на ньому посилилась позиція «Газпрому»;
- текст Угоди не містить базових принципів постачання природного газу в Україну на 2009 р. і наступні роки, зокрема, не визначені умови переходу на європейські ціни і тарифи (у т. ч. транзитний тариф, тариф зберігання газу в сховищах України).

На базі цієї Угоди готується до підписання контракти щодо постачання газу в Україну та участі дочірньої «Газпрому» компанії в його розподілі. На сьогодні деталі цих контрактів узгоджуються за участю Кабінету Міністрів України.

Переговори щодо умов постачання газу в Україну в 2009 р. й у наступні роки продовжуватиметься з урахуванням кон’юнктури закупівельних цін на газ країн центрально– та середньоазійського регіону. Позиція цих країн ставить Україну перед реальною перспективою переходу з наступного року на закупівлю газу за європейською ціною без адаптаційного періоду.

В **електроенергетичній сфері** зберігається серйозна проблема нестачі фінансових ресурсів розвитку галузі. За даними Мінпаливенерго, 16 % основного устаткування обленерго (лінії електропередачі, трансформатори та ін.) відпрацювали свій ресурс, що потребує коштів для їх заміни. Кошти необхідні також для спорудження нових ЛЕП і підстанцій. Проблема загострюється через зростання енергоспоживання в Україні, яке за 2000–2007 рр. склало 7,6 %, а старіння електромереж відбувається ще швидше. Для зупинки старіння основних фондів потрібно близько 20,6 млрд грн. Для підготовки до Євро–2012 необхідно провести підготовчі роботи в електроенергетичній сфері, на що знадобиться додатково 2,5 млрд грн. Залучити такі обсяги інвестицій без приватного капіталу неможливо. Тому

на сучасному етапі однією з ключових проблем в електроенергетиці є поновлення приватизаційних процесів, призупинених ще у 2001 р.

Ситуація з банкрутством і втратою державних акцій і цілих компаній сектору електрогенерації свідчить про нездатність менеджменту державної НАК «Енергетична компанія України» ефективно управляти своїми енергоактивами та про необхідність подальшого вдосконалення ринку генерації. Основною метою подальшої приватизації енергетичних об'єктів повинне бути не фінансування поточного дефіциту бюджету, а сприяння розвитку й модернізації інфраструктури електроенергетики. Так, для реабілітації генеруючих потужностей ТЕС і ТЕЦ необхідно оснастити її сучасними екологічно чистими, енергоефективними і маневровими енергоблоками.

Крім того, при поновленні приватизаційних процесів в електроенергетиці держава має визначитися з тим, які компанії доцільно залишити в своїй власності для гарантування стабільності роботи електроенергетичного сектору, стратегії його розвитку та необхідного рівня енергобезпеки. Передусім це мають бути базові потужності АЕС, регулюючі потужності ГЕС і ГАЕС, міждержавні та магістральні високовольтні лінії електропередач, а також деякі великі ТЕС.

2007 р. позначився відновленням позитивної економічної динаміки у **сфері нафтопереробки**. Між тим згідно з офіційною статистикою Мінпаливенерго[41] за 2007 р. на нафтопереробні заводи (НПЗ) та Шебелинський ГПЗ надійшло 13 601,8 тис. тонн нафти, в тому числі: 3 793,7 тис. тонн – власного видобутку (27,9 % від загального обсягу). Загальний обсяг поставки нафти, порівняно з показником 2006 р., зменшився на 806,0 тис. т (на 6,0 %). Відтак, фізичний обсяг переробки нафти та газового конденсату у 2007 р. склав 13 787,9 тис. тонн, тобто зменшився порівняно з 2006 р. на 438,2 тис. т, або на 3,1 %. Загальні потужності з первинної переробки нафти за 12 місяців 2007 р. було завантажено у середньому лише на 31,6 % (у 2006 р. – 33,1 %). Наприкінці 2007 р. чотири з шести підприємств (Кременчуцький, Одеський, Херсонський, Надвірнянський НПЗ) фактично не працювали з різних причин: модернізація, відсутність сировини, конфлікти, зміна керівництва тощо.

Часткове завантаження Кременчуцького НПЗ українською нафтою, яка повинна була постачатися на НПК «Галичина» (Дрогобицький НПЗ), призвело до скорочення обсягів переробки нафти останнім підприємством

[41] *Інформаційна* довідка про основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за грудень та за 2007 рік // http://mpe.kmu.gov.ua.

майже на 20 %. Лисичанський НПЗ (ЗАТ «ЛИНИК»), який контролює російсько–британська компанія ТНК–ВР, у 2007 р. розширив обсяги переробки нафти на 14,7 % (до 5,6 млн т) та виробництво бензину на 26 %, проте його потужності дозволяють йому переробляти набагато більше – до 16 млн т нафти на рік. Завдяки роботі цього підприємства ситуація на ринку нафтопродуктів не стала критичною.

Попри помітне скорочення постачання і обсягів переробки сирої нафти на НПЗ, реалізація бензину через мережі АЗС у 2007 р. порівняно з 2006 р. зросла на 14–15 %, а дизпалива – на 18–20 %. Зростання обсягів виробництва бензину українськими НПЗ значно не вплинуло на покращення ситуації на ринку пального. Попит на бензин перевищував його виробництво на НПЗ в 2,5 разу[42], а загальне зростання вартості бензину у 2007 р. становило 25 %. Дефіцит бензину призвів до того, що частка імпортованого бензину з Литви, Білорусі, Росії та Румунії на внутрішньому ринку України зросла до 30 %.

В Україні з 1 січня 2008 р. були введені нові національні стандарти на паливо, які відповідають вимогам європейських стандартів. Однак сьогодні таке паливо може випускати лише Лисичанський НПЗ. Технологічна відсталість вітчизняних НПЗ – значна проблема, яка потребує невідкладного вирішення.

Атомній галузі у 2007 р. – на початку 2008 р. були притаманні перманентні організаційні проблеми. Утворення у 2006 р. державного концерну «Укратомпром» з метою організації елементів незамкнутого циклу виробництва ядерного палива в Україні створило умови та ризики для відчуження підприємств галузі (в т. ч. «Енергоатому») з державної власності, що стало причиною формування певної загрози енергетичній та економічній безпеці держави[43].

Нове керівництво Мінпаливенерго заявило про наміри щодо створення атомного концерну «Ядерне паливо України» (без участі «Енергоатому»). Новий концерн повинен об’єднати всі підприємства, які є невід’ємною частиною технології виробництва ядерного палива. Проте налагодження їх роботи на необхідному рівні вимагає декілька років і приблизно 2 млрд дол. капіталовкладень. При цьому вітчизняним атомникам необхідно буде вирішити проблеми налагодження процесу ізотопного збагачення урану (у кооперації з іншими країнами) та будівництва заводу з фабрикації ядерного палива (на що потрібно ще близько 1 млрд дол.). Це

[42] *М. Попов.* Куда ушел бензин? Он был еще вчера... // ТЭК. – 2008. – № 2.
[43] *Указ* Президента України № 706 від 13 серпня 2007 р. http://www.prezident.gov.ua/documents/6525.html.

вимагатиме залучення в сектор приватних інвесторів. Отже, **Україні для налагодження власного виробництва ядерного палива доведеться поступитися часткою державних ядерних активів.**

Певних зрушень досягнуто в сфері **розширення і вдосконалення паливно– енергетичної бази.** Розвідані запаси традиційних енергоносіїв (в першу чергу, вугілля та урану), а також їх поклади, які ще не підтверджені, могли б вирішити проблему енергозабезпечення країни належним чином. Проте організація, техніка і технології видобування і використання енергоносіїв в Україні, з огляду на сучасний світовий рівень, є недосконалими, неефективними та енерговитратними.

Вагоме місце у майбутньому має зайняти видобуток газу і нафти на шельфах Чорного і Азовського морів, прогнозовані ресурси яких складають 1,53 трлн м^3 у газовому або 1,5 млрд т у нафтовому еквіваленті. Це потребує значних інвестицій, тільки на розробку західної частини Чорноморського шельфу, за оцінкою фахівців, потрібно 175–200 млн дол.[44] Сьогодні на Чорноморському шельфі працює єдиний іноземний інвестор – дочірня компанія американської ТНК Vanco International, з якою є угода про розподіл продукції. В процесі укладення знаходиться угода «Чорноморнафтогазу» з австрійською нафтогазовою корпорацією OMV. Попри певні зрушення в цьому питанні, роботи на шельфі або все ще не ведуться, або йдуть дуже повільно.

В Україні значним є потенціал альтернативних і місцевих видів палива та енергії. Між тим Україна тільки починає рухатись у бік так званої чистої «зеленої» енергетики. За оцінкою фахівців, показник використання альтернативних видів енергії в Україні знаходиться на рівні 0,7 %. Для порівняння, наприклад, в Швеції і Норвегії цей показник дорівнює 45–55 %, в Австрії – 22 %[45].

Досить перспективним і достатньо привабливим для приватних інвесторів є виробництво сумішевого біопалива з відходів цукрових і спиртових заводів, а також переробка на дизельне біопаливо ріпаку. Перспективним є видобуток метану з вугільних копалень. За умови залучення інвестицій цілком можливо у найближчі роки отримати від 2 до 4 млрд м^3 метану, а до 2030 р. досягти рівня видобутку 6–9 млрд м^3 на рік.

Існуючі технології як прямого спалювання, так і виробництва синтетичного палива з місцевих видів палива (бурого вугілля, торфу,

---

[44] *О. Гавриш.* OMV стала крупнейшим разработчиком шельфа Черного моря // КоммерсантЪ. – 2008. – № 59.

[45] *Є. Сухін.* В Україні є серйозний потенціал альтернативних та місцевих видів палива // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article.

соломи, деревини) можуть дозволити заміщення до 30 млрд м^3 природного газу. Суттєво зменшити використання традиційних видів палива в регіонах України можливо за рахунок геотермальних джерел, вітроенергетики, малої гідроенергетики, сонячної енергетики та теплової енергії довкілля.

Важливим напрямом вдосконалення паливно–енергетичного балансу є проведення дійової політики щодо збільшення **енергетичної ефективності**. **Стратегічними напрямами реалізації політики енергоефективності мають бути:**

- створення умов для залучення інвестицій в енергоефективні проекти, в тому числі через механізми, передбачені Кіотським протоколом;
- удосконалення механізмів державного управління в сфері енергоефективності (стимулювання, менеджмент, облік, нормування, контроль, стандартизація, енергетичне маркування, експертиза тощо);
- наукове забезпечення проектів енергозбереження, розвиток інтелектуальних технологій.

6.8.2. Шляхи реформування енергетичних ринків

Незважаючи на проведені у вітчизняному енергетичному секторі реформи, внутрішні ринки енергоресурсів України й досі (крім, з певними застереженнями, ринку нафтопродуктів і ринку послуг з постачання електроенергії) не є конкурентними, оскільки на жодному з них не забезпечується вільний вибір контрагентів, а дія ринкових механізмів ціноутворення практично нівелюється частим централізовано–адміністративним втручанням. **Основними невідкладними завданнями реформування енергетичних ринків є реалізація заходів щодо**:

- формування ефективної інфраструктури енергетичних ринків;
- запровадження ринкових правил діяльності, у т. ч. підвищення рівня саморегулювання, забезпечення прозорості, забезпечення своєчасних розрахунків, впровадження механізмів страхування ризиків неплатежів;
- удосконалення системи державного регулювання діяльності суб'єктів енергетичних ринків, у т. ч. механізмів ціно– та тарифоутворення, контролю за діяльністю природних монополій;
- удосконалення нормативно–законодавчої бази.

Реформування енергетичних ринків необхідно проводити як з позиції економічної ефективності, так і з позиції забезпечення енергетичної безпеки, а також з урахуванням їхнього реального стану, специфіки та світових тенденцій розвитку.

Задля успішного реформування **газового ринку**, передусім необхідно визначитись зі стратегією внутрішньої державної політики в газовому секторі щодо форми, структури інформаційної прозорості та основних принципів державного регулювання; механізмів ціноутворення, виходячи з ринкових принципів (що не виключає адресних субсидій незахищеним верствам населення); процесів інвестування, оподаткування та реальних механізмів стимулювання ефективного використання природного газу.

Серед цих механізмів: виконання програм енергозбереження і скорочення споживання природного газу, впровадження систем обліку природного газу на усіх етапах його споживання (від митного прийому до кінцевого конкретного споживача). Для цього необхідно інтенсифікувати процес остаточного затвердження Закону України «Про ринок природного газу».

Необхідною умовою успішного функціонування ринку газу є забезпечення надійності його імпорту – укладення довгострокових угод з постачальниками, встановлення базових підходів до побудови механізмів ціноутворення на основі балансу інтересів головного постачальника газу (Росії) та України як головного транзитера російського газу.

Основною проблемою реформування **ринку нафтопродуктів** є необхідність проведення реконструкції і модернізації всіх НПЗ з метою поглиблення переробки сирої нафти та забезпечення всіх споживачів України якісними нафтопродуктами вітчизняного виробництва за прийнятними цінами.

Стратегія вітчизняної нафтопереробки має бути зорієнтована на поглиблення переробки нафти до 80–85 %, випуск пального оптимальної якості, що відповідає європейським стандартам, та технічно, екологічно й економічно обґрунтованим вимогам при мінімальних витратах на їх виробництво.

З метою підвищення якості вітчизняних нафтопродуктів необхідно[46]:

- розробити програму заходів поетапного переходу на європейські стандарти зі стимулюванням підвищення якості нафтопродуктів;
- підвищити відповідальність за виробництво неякісної продукції;
- утворити міжвідомчу комісію щодо допуску нафтопродуктів до застосування та визначити структуру, відповідальну за незалежний зовнішній контроль якості нафтопродуктів на підприємствах;
- впровадити механізм постійного моніторингу та прогнозування ситуації на ринках нафтопродуктів.

Важливим чинником стабільності ринку пального є створення стабілізаційного резерву нафти та нафтопродуктів. Незважаючи на неодноразові заяви урядовців та низку рішень, цей резерв у необхідному обсязі досі не

[46] *Г. Рябцев.* О качестве управления и качестве нефтепродуктов // Терминал. – 2008. – № 5.

створено. Стабілізаторами ринку є імпортні постачання пального з Білорусі, Литви, Росії й інших країн, а для створення достатнього вітчизняного стабілізаційного резерву коштів так і не знайдено.

З метою активізації впровадження положень Концепції функціонування та розвитку оптового **ринку електричної енергії** (ОРЕ) України необхідно реалізувати наступні основні заходи:

- розпочати новий етап приватизації в галузі з індивідуальним підходом та забезпеченням державних інтересів (кошти від приватизації мають бути спрямовані на оновлення основних фондів галузі);
- запровадити дієвий механізм позбавлення ліцензій суб'єктів господарювання, які порушують умови і правила підприємницької діяльності у сфері електроенергетики;
- запровадити для суб'єктів природних монополій та інших учасників енергоринку стимулюючі заходи до зниження власних витрат при виробництві, розподілі та постачанні електричної та теплової енергії споживачам;
- прискорити завершення впровадження автоматизованої системи обліку електроенергії на всьому технологічному ланцюгу;
- впровадити ефективні фінансові механізми для створення сезонних запасів палива на теплових електростанціях;
- впровадити додаткові заходи для досягнення світового рівня ядерної та радіаційної безпеки, враховуючи вимоги Конвенції про ядерну безпеку;
- реалізувати організаційні й технічні заходи з модернізації та підвищення надійності обладнання генерації і мереж для забезпечення відповідності енергосистеми України вимогам європейської енергосистеми UCTE.

Одним із пріоритетів розвитку **вугільної галузі** є удосконалення ринку вугільної продукції. Оптовий ринок вугільної продукції вже створено (у грудні 2006 р.), проте завдання, які він повинен виконувати, він поки що не виконує належним чином.

Однією із причин цього є те, що в Україні досі не вироблено цілісної ідеології та чіткої програми реформування галузі. Організаційно–економічні перетворення останніх років, які були здійснені, були непослідовними, навіть суперечливими.

У результаті стан вугільної галузі залишається кризовим: собівартість видобутку збільшується майже вдвічі швидше, ніж зростає ціна на вугілля. Видобуток вугілля падає, якість палива погіршилася.

Слід зазначити, що істотному зростанню собівартості вугільної продукції й необхідності залучення додаткових коштів для підтримки галузі сприяли такі фактори, як підвищення тарифів на електроенергію для вугільних підприємств та збільшення ціни на матеріали і обладнання, витрат на оплату праці.

На початку 2008 р. Міністерство вугільної промисловості ініціювало продаж вугілля на біржових аукціонах. Продаж вугільної продукції на біржі є одним з етапів завершення формування оптового ринку вугілля. Продовження формування оптового вугільного ринку і відповідної нормативно–правової бази є одним з пріоритетів діяльності нового уряду і міністерства.

Серед пріоритетів міністерства також зазначений перехід до цін на вугільну коксову продукцію залежно від цін на метал на світових ринках, а також визначення вартості енергетичного вугілля з урахуванням його енергетичної цінності, споживчих властивостей, взаємозамінності та екологічної прийнятності в співставленні з аналогічними показниками інших видів палива. Міністерство має також намір прискорити здійснення заходів щодо підготовки підприємств галузі до роздержавлення, зокрема, у частині розробки і прийняття нормативних документів, що регламентують питання приватизації у вугільному секторі.

Реалізація зазначених пріоритетів повинна сприяти подоланню існуючих негативних тенденцій у вугільній промисловості.

6.8.3. Міжнародні аспекти енергетичної політики

Серед головних зовнішніх чинників забезпечення енергетичної безпеки держави та підвищення її енергетичної незалежності – надійність і гарантованість імпортних поставок енергоносіїв у необхідних обсягах, прийнятних вартісних та якісних параметрах, а також спроможність держави виконувати міжнародні зобов’язання з транзиту та експорту енергоресурсів. Для додаткового надходження до України енергоносіїв слід активніше брати максимально можливу участь у розробці родовищ нафти і газу в країнах–постачальниках, зокрема в далекому зарубіжжі.

Диверсифікація джерел та шляхів енергоносіїв має допомогти Україні розв’язати проблему уникнення монопольної залежності від Росії, створити умови для конкуренції й оптимізації ціни на енергоносії. Проте останнім часом вирішення проблеми диверсифікації дедалі більш ускладнюється, а енергетичні транзитні переваги Україна поступово втрачає.

Прикладом цього є проекти побудови Росією нових газопроводів «Північний потік», «Південний потік» та нафтопроводу «Бургас – Александропуліс», які подаються як обхідні. Не сприяють стабільності транзитних функцій України і періодичні газові конфлікти між Україною і Росією. Чутливо реагуючи на них, ЄС також шукає альтернативні шляхи постачання енергоносіїв в обхід України, прагнучи розширити коло постачальників за рахунок країн Північної Африки, Близького і Середнього Сходу та держав Каспійського регіону.

Перспективи України щодо диверсифікації джерел газопостачання теж проблематичні. Наприклад, Україна готова долучитися до реалізації газотранспортного проекту «Набукко», що передбачає транзит газу з Ірану, Туркменістану та Азербайджану до Західної Європи через Туреччину і Балкани. Участь України в цьому проекті могла би полягати в роботах з будівництва і обслуговування газопроводу та в отриманні певних обсягів газу шляхом відгалуження газопроводу на українську територію або шляхом взаємозаліку між учасниками проекту і Росією. Проте для цього необхідно активізувати питання участі України в проекті та досягнення відповідних домовленостей із зацікавленими країнами.

Україні слід проводити більш активну політику, спрямовану на підтримку статусу транзитної держави. Вона повинна закріпити своє стратегічне положення в міжнародній системі транспортування енергоносіїв, виступити гарантом транзиту їх через свою територію до країн Євросоюзу, забезпечити гідну участь у світових енергетичних ринках та в реалізації міжнародних енергетичних проектів.

У плані диверсифікації постачання нафти та збільшення обсягів її транзиту Україна досить давно покладає надію на нафтопровідну систему «Одеса – Броди». Останнім часом активність щодо подовження цього маршруту значно зросла. Свідоцтвом тому є підписання контракту щодо підготовки техніко–економічного обґрунтування проекту «Одеса – Броди – Полоцьк – Гданськ» під час візиту Президента України до Польщі 14 квітня 2008 р.

Диверсифікації нафтопостачання повинне також сприяти формування за Краківською ініціативою Балто–Чорноморсько–Каспійської спільноти, яка об'єднує країни з метою створення інтегрованої системи енергозабезпечення. До цієї спільноти увійдуть країни–постачальники, транзитери та споживачі енергоресурсів цих регіонів, що повинно забезпечити спільну розробку узгодженої взаємовигідної політики та реалізацію конкретних проектів постачання енергоносіїв до країн ЄС та України за

диверсифікованими напрямами. Роль України як транзитної держави повинна дати їй можливість забезпечення гарантованих обсягів транзиту енергоносіїв через свою територію.

У 2007 р. Україна **експортувала 9,2 млрд кВт/год електроенергії,** що на 11,8 % менше, ніж у попередньому році. Було припинено постачання електроенергії до Білорусі, Росії та Польщі. Однією з основних причин припинення постачань стала низька ціна електроенергії, що експортується. Сьогодні Україна постачає електроенергію тільки до Угорщини, Словаччини, Румунії та Молдови.

Для покращення ситуації необхідно, щоб доступ до міждержавних електричних мереж для експорту електроенергії надавався на умовах аукціону з обмеженим терміном (максимум на рік). Порядок проведення таких аукціонів має затверджувати уряд. Ще одна основна вимога – для експорту електроенергії постачальник повинен купувати необхідний обсяг на оптовому ринку електроенергії за ціною, не нижчою за оптову ринкову.

Збільшення експорту електроенергії з України можливе лише за умови об’єднання з європейською енергосистемою (UCTE/CENTREL). Це потребує як модернізації української енергосистеми (створення технічних можливостей для експорту та резервних потужностей, стабілізації роботи енергосистеми тощо), так і певної зовнішньоекономічної роботи в умовах жорсткої конкуренції та безперечного дотримання всіх вимог до учасників євроенергосистеми. Однією з необхідних умов отримання можливості для нарощування експорту електроенергії до країн Заходу є беззастережне впровадження міжнародних стандартів ядерної безпеки на українських АЕС.

З метою забезпечення вимог Європейських директив та реалізації інтеграційних процесів необхідно:

- розробити стратегію розвитку міжнародного співробітництва на європейському ринку електричної енергії та ринку електричної енергії країн СНД у відповідності до стандартів UCTE;
- розробити нормативно–правовову базу відповідно до вимог Європейських директив щодо створення прозорих правил та недискримінаційних процедур участі у процесах енергопостачання суб’єктів господарської діяльності, створення умов для активізації інвестиційної діяльності та удосконалення державного регулювання ринків електроенергії.

6.9. Україна у міжнародних торговельно–економічних і валютно–фінансових відносинах: проблеми стабільності і розвитку

Зростаюча відкритість національної економіки, яка знаходить вияв у набутті членства України в СОТ, постійному збільшенні обсягів міжнародних фінансових потоків до та з України, спонукає до постійного поглибленого аналізу особливостей участі нашої держави у міжнародному поділі праці та ресурсів.

6.9.1. Трансформація зовнішньоторговельних відносин України з ЄС та СНД

Зовнішня торгівля є одним з потужних рушіїв розвитку економіки України на сучасному етапі. Про це свідчать як динамічне зростання її обсягів за останні роки, так і стабільно високий рівень зовнішньоторговельного товарообороту, який у 2007 р. був еквівалентним 78 % ВВП.

За 2007 р. обсяги експорту товарів та послуг порівняно з 2006 р. збільшились на 28,4 %, імпорту − на 34,7 % і становили відповідно 49,2 та 60,7 млрд дол. США[47]. Від'ємне сальдо зовнішньоторговельного балансу складало 11,4 млрд дол. (за 2006 р. – 6,7 млрд дол.). Коефіцієнт покриття експортом імпорту становив 0,81 (у 2006 р. − 0,85). Основу **товарної структури** експорту як і раніше, складають сировинні товари, насамперед – продукція металургії, хімічної промисловості та мінеральні продукти (рис. 6.6). Проте частка їх у 2007 р. зменшилася порівняно з попереднім роком на 3,2 в.п. і склала 61,1 %. Натомість спостерігалася позитивна тенденція зростання експорту продукції машинобудування: він збільшився порівняно з 2006 р. на 49,4 %, а частка в загальному експорті зросла на 3,4 в. п. до 17,2 %. За нашими підрахунками, експорт продукції машинобудування забезпечив близько 30 % приросту експорту з України за зазначений період. Після певного уповільнення у 2006 р., відбулося активне зростання експорту сільськогосподарської та харчової продукції – він збільшився на 30,2 % та склав 12,7 % вітчизняного товарного експорту.

У структурі імпорту України зберегається переважання товарів повного виробничого циклу. За підсумками 2007 року 32,6 % імпорту склало ввезення продукції машинобудування, що на 3,2 в. п. більше, ніж торік (рис. 6.7). За нашими розрахунками, імпорт продукції машинобудування майже в 1,2 разу перевищив виробництво відповідної продукції на

[47] htpp:www.ukrstat.gov.ua

території України, а інвестиційного машинобудування – в 1,3 разу. Частка імпорту харчової і сільгосппродукції майже не змінилась (7 % у 2006 р. та 6,7 % у 2007 р.). Проте відбулося зменшення на 1,5 в. п. частки мінеральних продуктів, насамперед через зменшення частки імпорту сирої нафти.

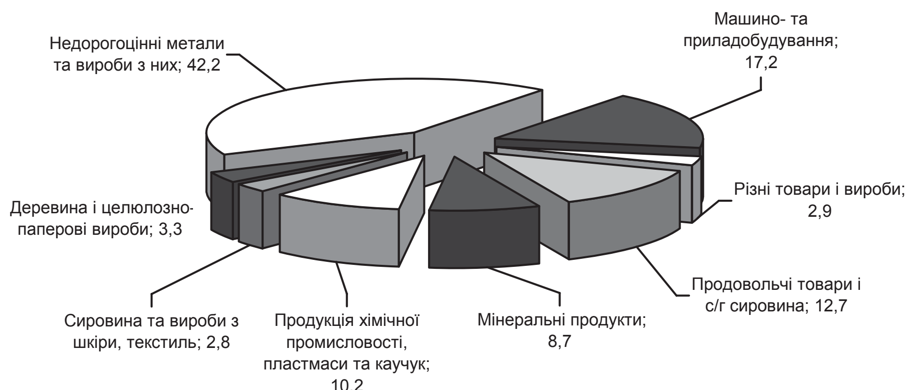


Рис. 6.6. Товарна структура експорту України у 2007 р., %

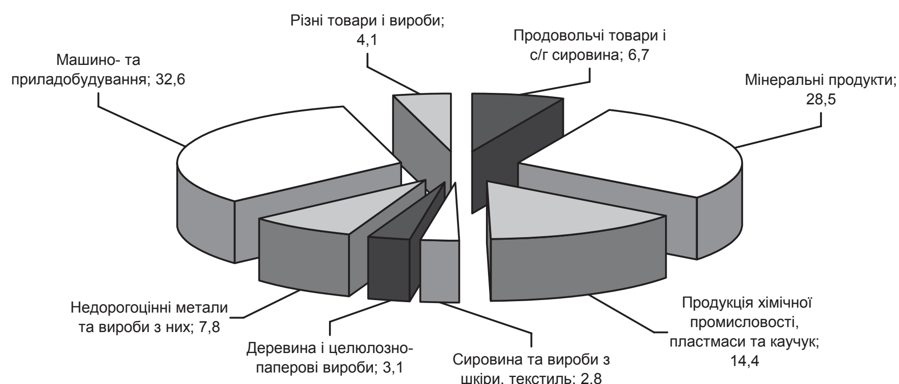
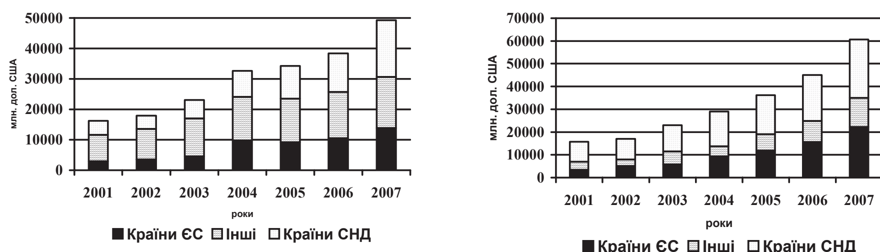


Рис. 6.7. Товарна структура імпорту України у 2007 р., %

У **географічній структурі** експорту триває тенденція поляризації напрямів торгівлі між країнами СНД та ЄС. Частки обох цих груп торговельних партнерів продовжували зростати (рис. 6.8). При цьому у структурі експорту спостерігалося випереджальне зростання торгівлі з країнами СНД: експорт до цього регіону зріс на 47,0 %, в той час як до країн ЄС – на 32,7 %. За підсумком року частка СНД склала 37,8 % та зросла на 4,8 в.п., ЄС – 28,3;

(на 1 в.п.). Натомість у структурі імпорту частка СНД має тенденцію до зниження та склала 42,2 % проти 44,8 % торік. Імпорт з країн ЄС збільшився на 42,4 %, а його частка зросла на 2 в. п. до 36,6 %.



(а) *(б)*

Рис. 6.8. Динаміка експорту (а) та імпорту (б) товарів Україною, млн дол. США

Є підстави стверджувати значну роль, яку відіграють **експортні відносини з країнами СНД** у підтриманні високих темпів економічного зростання в Україні. Частка експорту за цим напрямком з 2002 р. невпинно зростає. При цьому слід відзначити досить ефективну структуру експорту з України до країн СНД. Так, частка продукції машинобудування в цьому експорті стабільно перевищує частку в загальному експорті та склала в 2007 р. 32,4 % і зросла за рік на 1,7 в. п., перевищивши частку металургійної продукції (30,4 %). До країн СНД спрямовується близько ¾ експорту продукції вітчизняного машинобудування та 74 % експортних поставок продукції харчової промисловості. Зростанню експорту останньої в 2007 р. суттєво сприяло подолання заборони на імпорт із України до РФ молочної продукції.

З нашої точки зору, **чинниками позитивної динаміки торговельної співпраці України з країнами Співдружності є вплив низки об'єктивних передумов,** серед яких:

- відносна географічна близькість країн Співдружності (для України це насамперед Росія, Білорусь та Молдова, які традиційно є найбільшими торговельними партнерами);
- наявність розгалуженої інфраструктури у сферах енергетики, транспорту з усіма його галузями (автомобільного, залізничного, трубопровідного та інших), зв'язку тощо;
- практична відсутність мовного бар'єру;
- можливість поглиблення міжрегіонального та прикордонного співробітництва;

- взаємодоповнюючий характер багатьох галузей економік країн СНД;

Відтак, подальший розвиток взаємовигідного торговельного співробітництва України в рамках СНД, зокрема – через створення повноцінної зони вільної торгівлі в рамках Єдиного економічного простору, спроможний надати позитивного поштовху як подальшому економічному розвитку української економіки, так і зрушенням в її структурі, є ефективним шляхом «м’якого» включення у міжнародне конкурентне середовище. Нові перспективи торговельно–економічних зв'язків України з країнами СНД відкриваються у зв'язку з розвитком євразійського транспортного коридору, що може суттєво поглибити економічне співробітництво, зокрема, з країнами Закавказзя та Середньої й Центральної Азії.

Наявні ускладнення при проведенні експортно–імпортних операцій та регуляторні обмеження з боку країн–членів СНД – торговельних партнерів України свідчать про важливість роботи з гармонізації режимів торгівлі, нормативно–правових інструментів регулювання зовнішньоторговельних відносин, створення рівноправних умов для товарообміну між двома країнами та сприятливого середовища для ефективного вирішення суперечок. Вступ України до СОТ та очікуване незабаром приєднання до цієї організації Російської Федерації сприятимуть прискоренню зазначених процесів.

Товарна структура українського **експорту до країн ЄС** має значно більшу сировинну структуру. Україна залишається постачальником промислової сировини та напівфабрикатів для країн ЄС: 33 % експорту в 2007 р. складала продукція металургії, 24,8 % – мінеральні продукти та продукція хімічної промисловості. Загалом понад 60 % експорту з України до ЄС – товари проміжного виробничого циклу, готова продукція кінцевого споживання становить менше третини (зокрема, продукція машинобудування – 12,2 %). За 2007 р. частка експорту продукції машинобудування зросла на 3,3 в. п., металургії – залишилася практично незмінною.

Зауважимо, що у здійсненні експортних операцій на ринку ЄС українські товаровиробники продовжують стикатися з суттєвими обмеженнями. Окрім заходів власне тарифного захисту та кількісних обмежень, які мають бути скасовані зі вступом України до СОТ, значною мірою доступ до європейських ринків українським товарам обмежують нетарифні засоби, такі як невідповідність стандартів продукції, процедур оцінки відповідності продукції, несумісність митних процедур тощо.

Основу імпортних поставок України із ЄС (46,5 % проти 44,8 % у 2006 р.) складає продукція машинобудування, причому понад 60 %

припадає на продукцію інвестиційного призначення: з цього напряму надійшло 59,6 % всього обсягу машин і устаткування, імпортованих у 2007 р. З країн Євросоюзу Україна ввозить значну частину імпортних споживчих товарів: 42 % імпортованої продукції харчової промисловості, 51,7 % – продукції легкої промисловості.

У зв'язку із завершенням у 2008 р. терміну дії Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) між Україною та Європейським Союзом, у підготовці нового документу потрібно передбачити заходи щодо поліпшення структури та поглиблення торговельних відносин та конкретних послідовних кроків щодо створення зони вільної торгівлі України та ЄС. У рамках переговорів щодо угоди про вільну торгівлю Україна мала б провести низку заходів, спрямованих на подолання згаданих перешкод, а саме: поступово узгодити українські стандарти із загальноєвропейськими, здійснити спрощення митних процедур тощо. Ці дії не лише сприятимуть лібералізації торгівлі між Україною та ЄС, а й допоможуть поліпшити ділове середовище, збільшити обсяги іноземних інвестицій, що, зрештою, дозволить зробити менш болючим процес модернізації національної економіки згідно викликів міжнародної конкуренції..

Таким чином, **посилення зовнішньоторговельного чинника економічної динаміки супроводжувалося у 2007 р. в Україні низкою дисбалансів, пов'язаних зі зволіканням з інституційними та структурними реформами, відсутністю послідовної політики щодо паритетного включення національної економіки до міжнародного поділу праці на засадах опанування сучасними чинниками конкурентоспроможності.** Відбулося посилення сприйнятливості економіки до коливань міжнародної економічної кон'юнктури, посилилася географічна концентрація основних зовнішньоторговельних потоків. Диспропорційність структури імпорту та експорту за рівнем доданої вартості призводить до втрат потенційної продуктивності національних факторів виробництва, сповільнює економічну динаміку, робить закономірним формування негативного сальдо зовнішньої торгівлі в процесі економічного зростання. Це вимагає посилення уваги з боку держави до заходів щодо регулювання експортно–імпортної діяльності.

6.9.2. Національний сегмент світового ринку фінансових послуг

Розвиток світового ринку фінансових послуг і експансія західного банківського капіталу в Україну спонукає вітчизняні банки до пошуку

альтернативних ринків та джерел більш дешевих ресурсів за кордоном. У 2007 р. українські фінансові установи в пошуках конкурентних переваг у боротьбі за українських клієнтів – суб'єктів господарювання, що займаються зовнішньоекономічною діяльністю активізували процес розвитку бізнесу за кордоном, відкриваючи власні філіали і представництва в країнах близького і дальнього зарубіжжя. Основна перевага наявності власної структури банків за кордоном – можливість суттєво скоротити процедуру кредитування підприємств–нерезидентів, які займаються бізнесом в Україні. Таким чином, вигоду отримують не тільки банки, але і їх клієнти, які у більшості випадків й спонукають банки до зарубіжної експансії з метою зменшення собівартості й зростання швидкості операцій і контролювання грошових потоків в on–line режимі. Станом на 2007 р. українські банки зареєстрували за кордоном 13 представництв.

Незважаючи на спад на світових ринках капіталу, у 2007 р. **відбулося суттєве зростання обсягів зовнішнього кредитування українських банків**. Порівняно з 2006 р. зовнішня заборгованість банківського сектору збільшилася на 80 % і склала 25,4 млрд дол. Сумарна заборгованість корпоративного сектору на 1 жовтня 2007 р. становила 57 млрд дол., або понад 50 % ВВП країни.

Необхідно відзначити, що **у структурі зовнішніх запозичень банків відбулися значні структурні зміни, пов'язані з різним ступенем впливу світової кризи на банки з національним та іноземним капіталом.** Так, фінансові установи з вітчизняним капіталом – Приватбанк, «Надра Банк», Укрексімбанк, банк «Фінанси і кредит» тощо в період кризи не мали можливості запозичувати кошти за кордоном за прийнятними цінами. Водночас банки з іноземним капіталом – «Райффайзен Банк Аваль», «ОТП Банк», «Ерсте Банк» і УніКредитБанк продовжували активно використовувати підтримку материнських структур, передусім через залучення короткострокового кредитування.

Про наміри українських банків більш активно інтегруватися до світового ринку фінансових послуг свідчили їх плани залучити протягом 2007 р. довгострокові іноземні кредити: «Надра Банк» – 100 млн дол., «Райффайзен Банк Аваль» – 100 млн дол., Кредитпромбанк – 70 млн дол. У 2007 р. вже залучили іноземні довгострокові кредити банки «Кредит – Дніпро» (14 млн дол.), Альфа–Банк (61 млн дол.), «Форум» (90 млн дол.) і Укрсиббанк (110 млн дол.).

Прискоренню припливу короткострокових кредитів сприяло спрощення Нацбанком у 2007 р. процедури залучення короткострокових

кредитів. У зв'язку з тим, що згідно Постанови НБУ № 350 «Про внесення змін в порядок залучення резидентами кредитів в іноземній валюті від нерезидентів» максимальну ставку запозичення було пов'язано з розміром дохідності українських облігацій, випущених Міністерством фінансів, одним з основних інструментів залучення іноземних коштів виявилися гривневі облігації, які не підлягали обмеженням з боку НБУ. Станом на жовтень 2007 р. обсяги випуску таких облігацій перевищили 15 млрд грн. За оцінками банкірів, 80–90 % їх емісії скуповували іноземні інвестори. Зазначений інструмент дозволив залучати недорогі зарубіжні «довгі гроші» банкам без іноземного капіталу, сприяв стабілізації строкових характеристик зовнішньої заборгованості банківського сектору.

Між тим варто зауважити, що, **як показав досвід 2005 року, володіння нерезидентами значним обсягом гривневих активів створює в їх середовищі зацікавленість у ревальвації гривні.** Ревальваційні очікування, які підтримуються періодичними суперечливими заявами на цю тему представників уряду та НБУ можуть спричинити зростання спекулятивного попиту нерезидентів на цінні папери, емітовані банками, та спровокувати вимушене проведення Нацбанком ревальвації гривні.

Значної динаміки набуває в Україні **розвиток ринку страхових послуг, який стимулювався активним розвитком банківського кредитування**. Протягом 2005–2006 рр. у результаті співробітництва з банками страхові компанії отримали приблизно 90 % надходжень за договорами страхування від нещасного випадку, 70 % страхових премій зі страхування автотранспорту, 50 % зборів зі страхування майна, включаючи іпотеку. За результатами 2007 р. страхові компанії планували за участі банків отримати страхових премій приблизно в розмірі понад 1,8 млрд грн. Згідно з прогнозами, реальне надходження премій від страхування позик має сягнути 1,25 млрд дол. США.

Національний ринок страхових послуг є активним учасником відповідного сегменту світового ринку. Перспективність та привабливість вітчизняного ринку страхових послуг для іноземних інвесторів обумовлена тим, що в Україні застрахованими є менше ніж 10 % ризиків, зокрема на ринку страхування життя – менше 1 %. У більшості західних країн застрахованими є до 90 % ризиків, тобто можливості для розвитку страхових компаній є практично вичерпаними.

Упродовж 2005–2007 рр. на вітчизняному страховому ринку відбулося близько 20 злиттів і поглинань за участю іноземного капіталу. Так, іноземними компаніями викуплені страхові компанії, що входять до

30–ти найбільших компаній – «ІНГО Україна», «Кредо–Классік», «ПЗУ Україна», на які припадає 8 % страхового ринку. Всього станом на початок 2007 р. в Україні працювала 61 страхова компанія з іноземним капіталом. Більше ніж у 50 % з них нерезидентам належало понад 30 % акцій у розмірі інвестицій у статутний капітал 300 тис. дол. США – 1,5 млн. дол. США.

Зазначимо, що **включення національного страхового ринку до світового ринку страхових послуг внаслідок припливу іноземного капіталу не привело до зниження цін на основні види страхових продуктів і не супроводжується різким зростанням виплат або появою нових технологій на ринку.** Середній приріст обсягів та співвідношення страхових премій і страхових виплат у дочірніх компаніях іноземних страхувальників є співставним з приростом обсягу зазначеного показника у вітчизняних страхових компаніях.

Зацікавленість іноземних страхових компаній в українському ринку виявляється також в активній діяльності на вітчизняному ринку іноземних страхових посередників. У реєстрі страхових брокерів Держфінпослуг на початок 2007 р. було зареєстровано 64 страхових брокери, з них 20 компаній – представництва іноземних страхових брокерів або компаній з часткою іноземного капіталу. Незважаючи на недосконалість вітчизняного податкового і страхового законодавства (зокрема, в Законі «Про страхування» існує норма, яка не дозволяє страховим брокерам брати комісійну винагороду за свої послуги зі страхових компаній), іноземні страхові брокери виявляють значну активність на ринку послуг із перестрахування. За даними Держфінпослуг, в Україні в 2006 р. обсяг премій з перестрахування при посередництві страхових брокерів становив 151,931 млн грн. За оцінками фахівців, іноземні брокери в Україні не обмежуються своїм домінуючим станом на ринку перестрахування, а намагаються активно розвивати посередницькі послуги з продажу страхових продуктів клієнтам, насамперед – на ринку страхування життя.

Важливим чинником активізації іноземних страхових брокерів на вітчизняному страховому ринку має стати членство України у СОТ. У цьому разі відкривається можливість страхувати значні авіаційні, морські і космічні ризики безпосередньо в іноземних компаніях. Оскільки прямі економічні зв’язки з крупними іноземними страховими компаніями у вітчизняних підприємств – так само, як і у вітчизняних страхових брокерів, – відсутні, іноземні брокери, які мають досвід співробітництва з міжнародними страховими групами, отримують можливість через співробітництво із зазначеними клієнтами захопити в Україні сегмент транснаціонального страхування.

Приплив іноземного фінансового капіталу на український ринок фінансових послуг сприяє пом'якшенню проблеми хронічного дефіциту фінансових ресурсів, яка є однією з визначальних перешкод зростання інвестиційних процесів в Україні. Посилення конкуренції з вітчизняними суб'єктами фінансового ринку має сприяти загальному поліпшенню якості, розширенню спектру та зниженню вартості послуг із кредитування та страхування.

Водночас не можна залишати поза увагою і ймовірні ризики, пов'язані з посиленням залежності вітчизняної фінансової системи від коливань світових фінансових ринків; зростанням додаткового тиску на валютний ринок, можливим витісненням українських фінансових установ зі значних сегментів відповідного ринку.

6.9.3. Основні пріоритети державної політики у зовнішньоекономічній сфері

Знаковою подією 2008 р., безперечно, має стати набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі. Очікувана лібералізація доступу до українського внутрішнього ринку небезпідставно розглядається багатьма експертами, в тому числі – урядовими, як важливий чинник структурних зрушень в економіці. Водночас, як свідчить досвід країн–членів СОТ, **реалізація позитивного потенціалу членства вимагає подолання низки органічно поєднаних з ними ймовірних ризиків:**

- подальшого затягування економіки країни в експортну модель розвитку, яка характеризується випереджаючим зростанням обсягів реалізації продукції вітчизняних підприємств на зовнішніх ринках при слабкому впливі цього зростання на становище на внутрішньому ринку;
- погіршення структури експорту через прискорене зростання експорту сировинної та низькотехнологічної продукції завдяки спрощенню її доступу на зовнішні ринки (у т. ч. через послаблення або скасування експортних обмежень);
- загострення проблеми обмеженості технічних (насамперед інфраструктурних) можливостей національної економіки для забезпечення посилення експортної активності;
- неготовність до послідовного захисту інтересів національних експортерів у міжнародному правовому середовищі;
- зростання присутності на ринку низькоякісної, небезпечної для споживачів імпортної продукції;
- наявність ознак несприятливості інвестиційного клімату (насамперед через макроекономічну та політичну нестабільність).

Відтак, до сфери відповідальності уряду повною мірою належать завдання практичної реалізації потенціалу позитивного впливу членства України у СОТ на національний соціально–економічний розвиток. Зокрема посилюється доцільність використання спеціальних стимулів розвитку експорту та наближення до світових стандартів інституційно–організаційного забезпечення зовнішньоторговельної діяльності в Україні. Отже, **доцільною та стратегічно важливою видається прискорена розробка та впровадження спеціальної стратегічної програми адаптації та реалізації потенціалу членства України у СОТ**, яку передбачає затверджений Кабінетом Міністрів України проект Програми діяльності уряду «Український прорив...». З нашої точки зору, така програма має передбачати:

- систему спеціальних заходів, спрямованих на компенсацію очікуваних короткострокових негативних наслідків від вступу до СОТ;
- умови та терміни системного захисту пріоритетних галузей економіки з максимальним використанням механізмів, дозволених системою угод ГАТТ/СОТ;
- завдання інституційних та економіко–правових змін, необхідних для застосування захисних засобів у повному обсязі;
- завдання та методики подолання дискримінаційних обмежень щодо українських компаній на зовнішніх ринках;
- завдання щодо підготовки фахівців, спроможних використовувати правові норми СОТ і діючу систему вирішення суперечок для відстоювання інтересів України на зовнішніх ринках;
- визначення стратегії поведінки України як члена СОТ у процесі подальшого формування правил розвитку світових торговельних зв’язків.

Варто наголосити на тому, що наявність зазначеної програми, поряд з іншим, сприяла б також уникненню небажаних політичних спекуляцій навколо вступу України до СОТ та очікуваної ратифікації протоколу Верховною Радою України, загальному поліпшенню ставлення до членства у СОТ у суспільній свідомості.

Мають бути реалізовані дієві заходи щодо **оптимізації торговельно–економічного співробітництва України з країнами СНД** та посилення його позитивного впливу на структурні зміни української економіки, чому сприятимуть:

- розвиток тісніших прикордонних та міжрегіональних економічних зв'язків, у тому числі – на рівні окремих підприємств;

- участь українських компаній у розбудові мережі міжнародних транспортно–комунікаційних коридорів;
- спрощення митних операцій щодо проходження взаємних товаропотоків;
- скасування розбіжностей у тарифному, нетарифному (ліцензування, квотування, визнання сертифікатів тощо) та податковому регулюванні взаємних товаропотоків;
- створення спільних фінансово–промислових груп, транснаціональних корпорацій та інших прогресивних структур;
- зближення законодавства у сфері зовнішньоекономічного співробітництва з метою ліквідації прямих та непрямих бар'єрів у взаємній торгівлі, зокрема в межах уже існуючих двосторонніх та багатосторонніх документів.

На шляху **створення зони вільної торгівлі з ЄС** потрібно сконцентруватися на довгостроковій стабілізації торговельних стосунків України з ЄС на паритетних засадах та поетапній лібералізації доступу європейських компаній на вітчизняний ринок із чітко визначеними часовими межами. Слід досягати згоди з ЄС на застосування щодо України асиметричної торговельної політики, за якої Україна матиме перехідний період для закріплення власних позицій на ринках ЄС. Принципово важливими напрямами у співпраці з ЄС є:

- запровадження механізмів протидії антидемпінговим та іншим обмежувальним заходам щодо українських виробників на ринку ЄС;
- налагодження інформаційного обміну щодо взаємних товарних та інвестиційних пропозицій як основи розширення співпраці компанії України та країн ЄС;
- розширення спільних інвестиційних проектів за участю європейського капіталу в стратегічних галузях української економіки;
- розширення співпраці України та ЄС в науково–технологічній сфері, у т. ч. – у рамках реалізації Лісабонської стратегії;
- співпраця щодо вирішення проблем забезпечення енергетичної безпеки ЄС.

Зниження ризиків, які виникають внаслідок зростання присутності іноземного капіталу на українському ринку фінансових послуг, та максимізація позитивного ефекту припливу іноземного капіталу вимагають послідовної та узгодженої політики НБУ та уряду щодо запобігання розвитку спекулятивних тенденцій, впровадження сучасних ефективних інструментів регулювання валютного ринку та запобігання його надмірним коливанням, заохочення збільшення довгострокового сегменту на ринку зовнішніх запозичень тощо.

6.10. Врахування несприятливих внутрішніх і зовнішніх чинників соціально–економічного розвитку України

Інтенсифікація інтеграції економіки до світового господарства, яка здійснюється під потужним впливом глобальних, мегарегіональних чинників та окремих країн–світових лідерів і без чітко окресленої і жорстко здійснюваної довгострокової стратегії забезпечення національних інтересів, зумовлює серйозні стратегічні виклики для соціально–економічного розвитку України. Це засвідчує необхідність суттєвого удосконалення процесу розробки стратегічних документів.

6.10.1. Досвід формування програмних стратегічних документів в Україні та проблеми моделювання економічного розвитку

За часи незалежності українськими вченими та авторськими колективами була запропонована низка фундаментальних праць з проблем розробки стратегії соціально–економічного розвитку. Теоретико–методологічні підходи до економічного розвитку набули конкретних пріоритетів і завдань, зокрема, у Стратегії економічного і соціального розвитку України (2004–2015 рр.) «Шляхом європейської інтеграції» (2004 р.)[48]. На жаль, цей документ не одержав подальшого інституціонального оформлення в законодавчо–нормативних актах і програмних заходах. Між тим формування стратегічних пріоритетів розвитку вимагає врахування специфічних особливостей сучасного стану української економіки і суспільства, ступеня впливу зовнішніх і внутрішніх чинників розвитку і, що важливо, обмежень на ресурси розвитку.

Після 2004 р. стратегічними документами розвитку є щорічні Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 р.»[49], Експертні доповіді «Про внутрішнє і зовнішнє становище України» у 2006 р.[50] та 2007 р.[51]. Певною мірою до програмних стратегічних документів можна віднести щорічні

[48] *Стратегія* економічного і соціального розвитку України (2004–2015) «Шляхом європейської інтеграції» / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
[49] *Про внутрішнє* і зовнішнє становище України у 2005 році.: Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2005. – 182 с.
[50] *Про внутрішнє* і зовнішнє становище України у 2006 році.: Експертна доповідь. – К.: НІСД, 2006. – 256 с.
[51] *Про внутрішнє* і зовнішнє становище України у 2007 році.: Експертна доповідь //http://www.niss.gov.ua/ book/Eks _d2007/index.htm).

звіти Комісії «Блакитної стрічки» Програми розвитку ООН[52], а також різні тематичні доповіді, підготовлені вітчизняними та міжнародними експертними групами. Зазначені документи не окреслюють концептуальні засади макромоделі соціально–економічного розвитку, що, очевидно, зумовлене їх цільовим призначенням. Проте обґрунтування стратегічних пріоритетів розвитку, на нашу думку, неможливе без окреслення засадничих положень побудови суспільства й економіки.

В Експертній доповіді «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 році»[53] як модель розвитку України визначена «Розбудова соціально–ринкової економіки», а як головне завдання економічної політики – «забезпечення розкриття… потенціалу позитивних структурних зрушень задля прискореного економічного зростання, надання йому сталості у довгостроковій перспективі, достатньої для того, щоб забезпечити реалізацію соціального вектора економічного розвитку, послідовне наближення рівня та якості життя населення України до європейських стандартів»[54]. Втім принципові засади, пріоритети реалізації моделі тут так само не визначаються.

Спроба окреслити концептуальні засади соціально–економічного розвитку частково здійснена у програмах політичних партій: Плані розвитку країни «Віче України» (рівні можливості для кожного громадянина; бізнес як основний фактор прогресу; конкурентноздатність, моральність бізнесу тощо)[55]; проекту «Громадська Стратегія розвитку України»[56] (базисні цінності людини, суспільства і держави; принципи функціонування суспільства і держави, зокрема, в економічній системі). Традиційно для нашої країни розробка політичними партіями програмних документів активізувалася у зв’язку з достроковими виборами до Верховної Ради України. Не маючи метою детальний аналіз програм політичних партій, відзначимо позитивний характер усвідомлення необхідності стратегічного бачення розвитку країни з боку політичних еліт і у той же час неповноту, несистемність та їх кон’юнктурну передвиборчу спрямованість, відсутність як концептуальних положень, так і механізмів реалізації.

---

[52] *Держава* та громадяни: виконуючи обов’язки. – К.: Комісія «Блакитної стрічки – Україна”, 2006. – 80 с.

[53] *Про внутрішнє* і зовнішнє становище України у 2006 році.: Експертна доповідь. – К.: НІСД, 2006. – 256 с.

[54] *Там само* – С. 145.

[55] *План* розвитку Країни «Всеукраїнське Віче». – К.: Віче України, 2004 //www.viche.org.ua.

[56] *Коваленко О., Мирошніченко А., Ляпін Д.* Готуємось до майбутнього: Чернетка нової методології прийняття стратегічних рішень для розвитку. – К.: Фонд «Україна–3000», 2006. – 67 с.

Необхідно відрізняти *«економічний розвиток»* як процес глибокої модернізації та реструктуризації соціально–економічної системи, який передбачає здійснення радикальних змін в інституційній, соціальній та адміністративній структурах, від *«економічного зростання»*, яке полягає у збільшенні реального обсягу ВВП. Зазначимо, що у програмах більшості політичних партій у визначені стратегії йдеться швидше про економічне зростання, а не про розвиток.

Нетривіальним для української дійсності явищем у сфері стратегічного програмування соціально–економічного розвитку країни стала підготовка урядом Ю. Тимошенко на початку 2008 р. у стислий термін Програми діяльності Кабінету Міністрів[57], а опозицією – Концепції економічного розвитку України на 2008–2015 рр.[58] (у 2005–2007 рр. Державні програми соціально–економічного розвитку країни взагалі не затверджувалися).

На жаль, урядова Програма, маючи чітку просоціальну орієнтацію, також не розглядає сукупність несприятливих чинників розвитку у період її дії. Конкретні терміни досягнення цільових орієнтирів не визначені, як і фінансове та організаційне забезпечення виконання заходів Програми. Розробка плану дій з виконання Програми теж поки що не завершена. На противагу, Концепція економічного розвитку має чітку орієнтацію на лібералізацію умов ведення бізнесу і удосконалення інституціонального забезпечення. Проте соціальні цілі віднесені до другого етапу реалізації Концепції (після 2015 р.), а існуючі чи потенційні загрози розглядаються лише щодо енергозалежності. Опосередковано Концепція більшою мірою слугує закріпленню існуючого становища та структурних диспропорцій у соціально–економічній системі країни, при орієнтації на завершення ринкових перетворень (подальшій приватизації майна, земельних ресурсів, енергорозподільних мереж, транспортної інфраструктури тощо). Тобто неявною метою є інституціалізація легітимізації первісного нагромадження капіталу. **Жоден з наведених програмних документів не окреслює парадигму розвитку, макромодель соціально–економічних зрушень, динаміки суспільних та економічних зрушень.**

Між тим спроби емпіричної оцінки взаємозв’язків основних макроекономічних змінних в умовах України переважно суперечать теоретичним положенням, які побудовані для країн з розвиненою рин-

---

[57] *Український* прорив: для людей, а не політиків: Програма діяльності Кабінету Міністрів України. http.//www.kmu.gov.ua.

[58] *Концепция* экономического развития Украины на 2008–2015 гг. Предварительная версия для обсуждения. – К.: Фонд «Эффективное управление», 2008. – 69 с.

ковою економікою, чим дають підстави для висновку про збереження в Україні *квазіринкової системи.* З нашої точки зору, ключовою передумовою структурних диспропорцій та деформацій сучасної соціально–економічної системи України є несистемна, надмірно ліберальна і недостатньо обґрунтована приватизаційна політика 90–х років XX ст., яка не враховувала непідготовленості переважаючої більшості громадян України до економічної діяльності в ринкових умовах та небезпеки концентрації власності владною елітою. Неефективність та нестабільність нормативно–розпорядчої бази, поширення корупційних дій на різних рівнях владної вертикалі та у судовій системі, посилення взаємозв’язку між суб’єктами політичного процесу та тіньової економіки, «зрощення» легальних та суто кримінальних суб’єктів господарювання зумовили несправедливе за сутністю і нелегітимне за характером нагромадження капіталу, а отже, й генетичну нелегітимність права власності.

Вказана нелегітимність, у свою чергу, призводить до нехтування права власності, перманентного її перерозподілу, створення непрозорих та напівлегальних фінансових угруповань, спотворення ефективної структури системи національних рахунків (зростання граничної схильності до споживання замість схильності до заощаджень та інвестування) і, як наслідок, до структурних соціально–економічних деформацій та явищ, що загрожують стратегічному розвитку економіки та суспільства.

До таких негативних явищ належать, насамперед, макроекономічні деформації, зокрема висока частка споживання у структурі ВВП, що не сприяє економічному зростанню у стратегічній перспективі. Протягом 1995–2006 рр. цей показник збільшився з 76,4 % до 78,1 % (для порівняння, у Польщі він знаходився у межах 60,4–63,6 %; Словенії – 57,6–55,3 %; Словаччині – 52,3–55,0 %; Чехії – 50,1–54,3 %). Із загального обсягу доходів населення 79,9 % витрачалося на придбання товарів та послуг і лише 11,2 % – на заощадження (приріст фінансових та нефінансових активів).

При цьому високий рівень споживання не стосується переважної більшості населення. Зокрема, протягом 2000–2003 рр. частка домогосподарств із середніми сукупними витратами у місяць на одну особу, нижчими від прожиткового мінімуму становила близько 80 %, у 2006 р. – понад 50 %. Частка населення з середньомісячними витратами на одну особу в розмірі 720 грн становила всього 20,2 %, до 180 грн на місяць – 3,1 % і від 180,1 до 720 грн – 76,7 %. Подібна диференціація призводить до перманентного посилення напруженості в суспільстві.

6.10.2. Основні ризики соціально–економічного розвитку України

Отже, **розробка ефективних стратегічних програмних документів вимагає врахування комплексу внутрішніх та зовнішніх ризиків, які в перспективі можуть обмежувати потенціал соціально–економічного розвитку.** Серед них найважливішими є такі.

1. У політичній та інституційній сферах

Внутрішні. Відсутність науковообґрунтованої макромоделі та стратегії соціально–економічного розвитку; короткотерміновість політичних циклів; збільшення кількості політичних партій та посилення протистояння між ними; невиконання декларацій щодо відмежування представників бізнесу від влади; прийняття суперечливих або асоціальних нормативно–законодавчих актів; невідповідність інституційного забезпечення пріоритетам реалізації концепції обмеженого соціально–економічного розвитку.

Зовнішні. Невизначеність геополітичного вектора інтеграції; подальше загострення політичних та економічних стосунків з РФ (як наслідок, підвищення цін на енергоносії, обмеження доступу українських суб’єктів господарювання до російського ринку товарів та послуг, будівництво альтернативних транспортних мереж для експорту російських енергоносіїв в обхід території України), непевність ставлення до євроінтеграційних прагнень України з боку офіційних структур ЄС тощо.

2. У фінансовій сфері

Внутрішні. Зростання державного боргу (з 84,5 млрд грн у 2007 р. до прогнозованих 243,9 млрд грн у 2020 р., що становить відповідно 10,5 % та 21,6 % ВВП[59]); зростання рівня «доларизації» економіки (на практиці – не лише щодо долара США, а й щодо інших вільноконвертованих валют) – з 40 % у 2007 р. до 55 % у 2020 р.; зростання корпоративного боргу; валютні дисбаланси – істотне переважання суми виданих кредитів над сумою депозитів (у 2007 р. – приблизно у 1,5 разу); завищені ціни на нерухомість і загроза іпотечної кризи; зниження обсягів валютних резервів через обслуговування зовнішнього боргу; значний рівень інфляції (перше місце серед 46 розвинених і трансформаційних економік світу[60]); надмірна девальвація гривні (порівняно з паритетом купівельної спроможності) і штучне утримання її курсу відносно до долара США.

---

[59] Прогнозні дані подано відповідно до аналітичних звітів Міністерства економіки, Міністерства фінансів та Національного банку України за 2007 р.

[60] *Потенціал* України та його реалізація: Спільний аналітичний звіт Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та Національного банку України. Canadian International Development Agency. SEPPAC (Проект: Спроможність до аналізу соціально–економічних результатів і потенціалу в Україні). – К.: МЕУ, МФУ. НБУ, 2008.– 109 с.

Зовнішні. Посилення світової фінансової кризи; можлива диверсифікація ринку нафти на користь євро та російського рубля; нарощування зовнішнього боргу у зв'язку з виконанням зобов'язань перед міжнародними фінансовими організаціями, вимоги яких часто суперечать стратегічним інтересам України; непродуктивний відплив капіталу з України (у 2002–2006 рр. – 22,4 млрд дол. США).

3. В економічній сфері

Внутрішні. Переважання у структурі ВВП у розрізі галузей секторів перерозподільчої сфери; зниження темпів зростання ВВП (за оптимістичним сценарієм – з 7,2 % у 2008 р. до 2,3 % – у 2020 р.); зростання дефіциту бюджету (з 2,3 % ВВП у 2008 р. до 3 % у 2020 р. – за оптимістичним сценарієм та до 6 % – за песимістичним); випереджаюче зростання ВВП порівняно з валовим нагромадженням основного капіталу (такі країни, як Польща, Угорщина, Естонія Чехія, Латвія значно ефективніше використали прямі іноземні інвестиції, з 1994–1995 рр. у цих країнах зростання реальних капіталовкладень було вдвічі–втричі більшим, ніж зростання реального ВВП, у той час як Україна у 2005 р. посідала 40–ву із 45 рейтингових позицій за показником нагромадження основного капіталу на одну особу поряд з Молдовою, Киргизстаном, Таджикистаном)[61]; зменшення капітальних активів суб'єктів усіх форм власності (орієнтовно на 40 % порівняно з 1990 р.): матеріальних цінностей (земельна власність, будівлі і устаткування), фінансових вкладень (власні цінні папери, вкладення в інші підприємства, борги інших підприємств) і нематеріальних активів (патенти, ліцензії, товарні знаки, проекти); зростання рівня енергоємності (Україна посідає 42 із 46 позицій поряд з Казахстаном, Туркменістаном та Узбекистаном); екстенсивне вичерпання природних ресурсів без урахування інтересів майбутніх поколінь; зростання рівня тіньового сектору економіки (за різними оцінками, у 2007 р. він становив від 40 % до 60 % щодо ВВП); зниження рівня конкурентоспроможності вітчизняної економіки загалом.

Зовнішні. Зниження рівня економічної незалежності та посилення енергетичної залежності від РФ; подальше погіршення сальдо платіжного балансу та структури зовнішньої торгівлі; надмірна експансія іноземних інвесторів у стратегічні сектори економіки.

[61] Потенціал України та його реалізація: Спільний аналітичний звіт Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та Національного банку України. Canadian International Development Agency. SEPPAC (Проект: Спроможність до аналізу соціально–економічних результатів і потенціалу в Україні). – К.: МЕУ, МФУ. НБУ, 2008. – 109 с.

4. У демографічній сфері

Внутрішні. Зменшення загальної чисельності населення України до 29,0 млн осіб у 2050 р.; зростання співвідношення чисельності осіб у віці від 60 і більше років та чисельності осіб віком від 15 до 59 років (від 28 % у 1990 р. до 52 % – у 2050 р.); зростання частки населення, що проживає в міських поселеннях (з 67,5 % у 1990 р. до 72,5 % – у 2050 р.), при загрозливій тенденції переміщення соціально–деструктивного прошарку міського населення у сільську місцевість.

Зовнішні. У короткостроковій перспективі – зменшення чисельності спеціалістів вищої та середньої кваліфікації (з урахуванням осіб, що одержали освіту за рахунок державного фінансування) у процесі інтенсифікації міжнародної трудової еміграції та посилення тенденції до еміграції членів сімей тих громадян, що попередньо виїхали з України; у довгостроковій перспективі – повернення мігрантів пенсійного віку; збільшення чисельності нелегальних трудових мігрантів з країн Азії та Африки з метою тимчасового перебування в Україні у процесі нелегальної міграції у європейські країни.

5. У соціальній сфері

Внутрішні. Зменшення темпів зростання реальних видатків на основні види освіти у розрахунку на одну особу (з 30,9 % у 2002 р. до 6,8 % – у 2020 р.); зростання видатків з державного бюджету на охорону здоров’я у відсотках до ВВП (з 3,2 % у 2001 р. до лише 4 % – у 2020 р.); зростання відношення кількості пенсіонерів до зайнятих в економіці (навантаження на одного працюючого: з 1,0 % у 2000 р. до 1,5 % – у 2020 р.)[62].

6. У технологічній сфері

Внутрішні. Зменшення чисельності наукового та науково–технічного персоналу; зниження рівня витрат на НДДКР у ВВП[63] (22–га позиція із 29 країн за показником частки високотехнологічної продукції в загальному обсязі експорту; 26–га із 27 – за часткою малих та середніх інноваційних підприємств; 23–тя із 26 країн – за часткою населення від 25 до 64 років, що продовжують навчатися та підвищувати кваліфікацію; 27–ма із 33 країн – за часткою видатків на НДДКР, що фінансуються бізнесом; 26–та із 29 – за кількістю дослідників на одну тисячу працівників; 35–та із 35 – за кількістю заявок на видачу патентів до Європейського патентно-

[62] *Потенціал* України та його реалізація: Спільний аналітичний звіт Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та Національного банку України. Canadian International Development Agency. SEPPAC (Проект: Спроможність до аналізу соціально–економічних результатів і потенціалу в Україні). – К.: МЕУ, МФУ, НБУ, 2008. – 109 с.

[63] *Данилишин Б. М.* Інноваційна складова в стратегічному потенціалі продуктивних сил України // incon–conference.org.ua/download/files/Chigova_dok.pdf.

го відомства на один мільйон осіб населення; 35–та з 36–и за кількістю патентів, виданих Відомством з патентів та торговельних марок США на один мільйон осіб населення; 36–та з 46 за кількістю користувачів мережі Інтернет на 100 осіб населення).

Зовнішні. Посилення тенденції до «відпливу інтелекту»; нелегальний трансфер передових технологій з України; трансфер морально застарілих технологій з інших країн світу в Україну.

7. В екологічній сфері

Внутрішні. Виснаження ґрунтів внаслідок слабких сівозміни, використання мінеральних добрив та хімікатів для боротьби зі шкідниками (25–те місце серед 46 країн – за якістю використання земель, 22–те із 46 – за показником біорізноманіття, 38–ме із 46 – за якістю води).

Зовнішні. Трансфер в Україну екологічно небезпечних застарілих технологій (36–те місце із 46 місць за показником участі в міжнародних угодах щодо захисту довкілля).

Таким чином, існує широке коло ризиків, які у перспективі можуть стати чинниками сповільнення економічного зростання та зменшення потенціалу соціально–економічного розвитку України. Проте, **поряд із наведеними ризиками, слід враховувати також наявність передумов нарощування потенціалу соціально–економічного розвитку.**

До **внутрішніх передумов** належать: вигідне географічне та геополітичне розташування; сприятливі природно–кліматичні умови для розвитку сільського господарства; тенденція до повернення вивезеного капіталу з офшорних центрів; відносно високий рівень науково–технологічного потенціалу; високий рівень освіченості населення; наявність статусу країни з ринковою економікою; потенціал вступу України до СОТ. До **зовнішніх передумов** слід віднести: посилення співпраці з країнами ЄС; реальні перспективи укладання угоди про зону вільної торгівлі з ЄС; зовнішній «тиск» щодо політичної стабілізації та зменшення рівня тіньового сектору економіки з боку розвинених країн–стратегічних партнерів; проведення Євро–2012.

Підсумовуючи, зазначимо, що формування стратегії соціально–економічного розвитку України повинно базуватися на **макромоделі сталого обмеженого структурно–збалансованого економічного розвитку з нагромадженням ресурсів для майбутнього розвитку.**

В основу моделі має бути покладено такі гіпотези:

- специфіка становлення і розвитку української державності та її окремих компонентів (суспільства, української нації, політичної

економічної системи) потребує істотної модифікації до умов нашої країни моделей розвитку, апробованих світовою практикою;

- неспроможність світового співтовариства ефективно впливати на негативні наслідки глобалізаційного процесу у поєднанні з вразливістю української економіки до негативного впливу зовнішніх та внутрішніх чинників потребує обґрунтування національної парадигми розвитку, відмінної від застосованих у більшості постсоціалістичних і пострадянських держав;
- структурна деформованість економіки та суспільства (співвідношення елементів складу соціально–економічної системи та взаємозв'язків між ними) та інституційна недосконалість побудови соціально–економічної системи як асоціальної (домінування неформальних правил поведінки економічних агентів над офіційними і формування останніх в інтересах окремих прошарків суспільства, неефективність організацій у дотриманні офіційних норм) унеможливлює необмежений економічний розвиток у стратегічній перспективі;
- нагромаджений негативний потенціал екологічного та техногенного характеру, вкрай неприйнятні тенденції розвитку людського капіталу, вичерпання природних (енергетичних, водних, лісових, земельних) ресурсів та набутих переваг (матеріальної бази, людського та інтелектуального капіталу) дозволяють стверджувати про істотні обмеження на ресурси для інтенсивного розвитку «суспільства споживання».

До основних цілей реалізації моделі належать:

- підвищення рівня конкурентоспроможності людського капіталу та соціальний прогрес;
- обмежене стійке економічне зростання, що базується на інноваціях, з нагромадженням ресурсів для майбутніх поколінь (як уже зазначалося, нарощування обсягів ВВП не повинно стати самоціллю, навпаки, необхідно раціоналізувати використання наявних ресурсів, зважаючи на їх обмеженість);
- екологічна стійкість або мінімізація екологічних ризиків з урахуванням нагромадження трансакційних витрат майбутніх періодів на усунення наслідків погіршення рівня екологічної безпеки.

Розділ 7.
ПРІОРИТЕТИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Сучасний розвиток світової економіки свідчить, що головною рушійною силою будь–якої національної господарської системи є регіони. Саме на рівні регіонів вирішуються питання відтворення продуктивних сил, реалізуються проекти соціально–економічного розвитку, задовольняються ключові соціальні потреби населення. Саме показники розвитку регіональної економіки є критерієм визначення рівня економічного розвитку держави в цілому. Тому дослідження регіонального управління економічними процесами, формування нової якості територіального управління стає надзвичайно важливим науково–практичним завданням.

Роль держави щодо забезпечення розвитку регіонів у сучасному світі не обмежується лише регуляторними функціями стимулювання економічного зростання, раціонального використання трудового потенціалу, забезпечення прогресивних зрушень у галузевій і територіальній системах, підтримки експорту продукції та послуг. Головною метою державного управління регіональним розвитком стає забезпечення економічної й соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, правовий перерозподіл доходів громадян, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, інтеграція держави в європейські та євроатлантичні структури тощо.

7.1. Державне управління регіональним розвитком в Україні: принципи, напрями, пріоритети

7.1.1. Теоретичні засади управління територіальним розвитком

За умов ринкових перетворень в національній економіці роль територіального управління тривалий час недооцінювалася. Концептуальні засади та механізми регулювання територіального розвитку вкрай недо-

статньо прописані в законодавчих актах і неефективно використовувалися органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Складне становище економіки України унеможливлює реалізацію урядами виваженої та дієвої регіональної стратегії і змушує органи управління до надзвичайних тактичних і оперативних дій. Вихід з такої ситуації можливий тільки за впровадження дієвих механізмів регулювання територіального розвитку на основі сильної політичної волі. Результатом цього впорядкування повинна стати система механізмів державного регулювання територіального розвитку, що спроможна реально впливати на процеси сталого розвитку економіки регіонів.

Регіональний розвиток як об'єкт державного управління є складною системою взаємопов'язаних елементів зі своєю специфічною структурою, культурою та рівнем розвитку, яка суттєво впливає на соціально–економічну ситуацію в державі і безпосередньо залежить від неї щодо впровадження дієвих механізмів власної динаміки зростання, вирішує низку внутрішніх проблем стосовно ефективного використання всіх наявних ресурсів на засадах самозабезпечення та самодостатності.

Сучасне державне управління і його складова – державне регулювання регіонального розвитку національної економіки – одна з найважливіших проблем економічної та управлінської теорії. Проте проведені фахівцями дослідження сучасної наукової літератури та чинної нормативно–правової бази свідчать, що в національній економіці механізми державного регулювання територіального розвитку ще недостатньо сформовані та відпрацьовані. Протягом майже двох десятиліть було використано понад півсотню методів і інструментів державного регулювання на регіональному рівні, арсенал яких постійно змінювався та поповнювався новими. А відсутність законодавства про засади регіональної політики дозволяє стверджувати, що вітчизняна система регулювання територіального розвитку ще не є дієздатною.

Дослідження Національного інституту стратегічних досліджень, зокрема відділу стратегій управління регіональним розвитком, дозволили виявити основні тенденції формування та раціоналізації системи управління територіальним розвитком у сучасних умовах глибоких ринкових перетворень. Насамперед, необхідність розвитку систем управління обумовлена динамічною зміною складності об'єкта управління та його сутнісних характеристик. Проте, структура органів управління, ступінь деталізації функцій і добір оптимальних методів управління в багатьом залежать від конкретних соціально–економічних умов – концентрації виробництва, його спеціалізації,

кількості суб'єктів економічної діяльності (основних, допоміжних, обслуговуючих), розгалуженості зв'язків, кількості високотехнологічних виробництв, наявності навчальних закладів тощо. Ці характеристики значною мірою варіюють навіть у схожих за основними економічними показниками регіонах. Крім того, кожному регіону властиві різні спрямованість і динаміка розвитку. Модернізація продукції, що випускається, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, впровадження прогресивних наукоємних технологій, технічне переозброєння та модернізація устаткування, виробництво конкурентоспроможної продукції, підвищення рівня зайнятості населення, якості його життя вимагають адекватного перетворення форм і методів управління регіональною економікою.

Слід зазначити, що специфіку модифікації механізму регіонального управління на сучасному етапі визначає показова тенденція до використання дедалі більшої кількості різновидів організаційних нововведень на рівні основної ланки управління регіоном (сьогодні це місцеві державні адміністрації), запровадження нових структурних підрозділів, допоміжних структур, широкої розмаїтості сфер і способів їх впливу. Суб’єкт управління намагається якомога більше відповідати об’єкту. Це підтверджує висновок, що в кожному регіоні вдосконалення систем управління має бути досить специфічним, враховувати конкретні умови функціонування та розвитку. Таким чином, у сфері управління регіоном і поділі повинна знайти відображення відповідна переорієнтація від типізації використовуваних форм і методів управління до їх необхідного різноманіття та дієвості.

Незважаючи на те, що в реальній практиці ще неповною мірою (через причини переважно суб'єктивного характеру) використовується самостійність суб'єктів регіонального управління, встановлена законодавчими актами, узагальнення досвіду діяльності місцевих органів влади підтверджує тенденцію збільшення функцій, що ними виконуються, за рахунок делегування на нижчі рівні значної кількості повноважень і управлінських функцій.

Конституційна реформа саме від регіонального рівня потребує основної відповідальності за проведення економічної політики і реалізації більшості наведених вище функцій, зокрема планування та прогнозування, управління технічним розвитком, управління сферою зайнятості, а також кредитно–фінансовою і зовнішньоекономічною діяльністю.

Таким чином, у сучасних умовах глибоких ринкових перетворень управління територіальним розвитком стає ключовою ланкою механізму

державного управління, що формується під впливом багатьох чинників, певна сукупність яких закладає його теоретичні підвалини і посилює регіональні та місцеві впливи. Проте існують проблеми управління розвитком територій, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значними неоднорідністю територій країни та поліструктурністю територіальної організації влади.

7.1.2. Механізм державного управління територіальним розвитком

Процеси кардинальних політичних, економічних і соціальних перетворень що відбуваюся в Україні, активізували проблеми управління територіальним розвитком. Водночас на прийняття управлінських рішень на регіональному рівні впливають глобалізація, мегатенденції сучасного світового господарства, які знаменують його перехід до інформаційного суспільства, встановлення довгострокових цілей, використання новітніх технологій (у тому числі в публічному управлінні), поширення децентралізації, здійснення демократії співучасті в процесах управлінської демократії.

За останні роки ринкових перетворень в національній економіці процес формування регіональної політики та механізми її реалізації здійснювались за двома напрямами – практичним та теоретичним. Практичний напрям представлений насамперед відповідними розділами в програмах дій урядів, посланнях Президента до Верховної Ради України, прогнозно–планових документах, а також Концепцією та Стратегією державної регіональної політики. У цих матеріалах основна увага приділялася конкретним завданням регіональної політики, механізмам і методам, за допомогою яких уряд планує їх здійснити.

На теоретичному рівні щодо формування регіональної політики висловлюються зовсім різні погляди та підходи. Ці питання потребують ретельних досліджень.

За роки незалежності в Україні переважно сформовано механізм державного управління регіональним розвитком, організаційно–правові та інші основи реалізації державної регіональної політики. Проте через численні об'єктивні та суб'єктивні чинники наявні можливості забезпечення збалансованого розвитку України та її регіонів, поліпшення якості життя людей реалізуються недостатньо.

Перед країною постають нові виклики та загрози, що впливають на розвиток держави, реалізацію національних інтересів і стан національної

безпеки. Тому своєчасне та адекватне реагування на них є необхідною умовою створення нових можливостей для розвитку України та забезпечення підвищення якості життя людей.

Найсуттєвішими викликами, на які держава має реагувати у спосіб вироблення та реалізації нового механізму управління територіями, є:

- глобальні світові цивілізаційні процеси, ускладнення умов розвитку Української держави та погіршення використання нею переваг свою геополітичного становища;
- зростаюче відставання України від країн–лідерів за показниками якості життя людей, рівнем інвестиційної привабливості, конкурентоспроможності та розвиненості інноваційного середовища;
- збільшення асиметрії розвитку регіонів, деградація села, криза міської поселенської мережі, скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу та посилення міграції працездатного населення, особливо молоді, у багатьох регіонах України;
- намагання використати проблеми регіонального розвитку, економічні, соціальні, культурні, ментальні та інші відмінності між регіонами, їх сучасну політичну структуризацію для загострення політичного протистояння, що стримує досягнення національної єдності, створює загрози національній безпеці держави;
- несформованість загальнонаціональних цінностей, нестійкість та негомогенність загальнодержавного політичного, економічного, мовного, культурного, інформаційного простору;
- неспроможність більшості територіальних громад самостійно вирішувати питання, віднесені до їх повноважень;
- неадекватність існуючої територіальної організації влади, адміністративно–територіального устрою держави новим завданням її розвитку;
- формування сусідніми державами на територіях прилеглих до державного кордону України потужних центрів економічного зростання, що призводить до відпливу трудових, інтелектуальних та інших ресурсів з прикордонних регіонів України, додаткового соціального напруження у цих регіонах;
- недосконалість системи правового, інституційного, кадрового забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики.

Загалом державна регіональна політика – це система засобів, механізмів, інструментів та дій для досягнення сформульованих цілей: створення повноцінного життєвого середовища для людей на всій території України; забезпечення просторової єдності держави, сталого

збалансованого розвитку її регіонів, узгодження регіональних та загальнодержавних інтересів.

Державна регіональна політика має міжвідомчий системний характер і здійснюється скоординованими зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства.

У цілому регіональний розвиток – позитивна динаміка соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних, етнонаціональних процесів у відповідних регіонах – є складовою загальнодержавної стратегії розвитку країни відповідно до сформульованих цілей.

Метою державної регіональної політики є створення умов для поліпшення якості життя людини незалежно від місця її проживання, через забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграцію регіонів в єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимально повне використання їх потенціалу з урахуванням природних, економічних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоспроможності регіонів та територіальних громад.

Державна регіональна політика здійснюється відповідно до таких **принципів**:

- конституційність та законність – основи державної регіональної політики, механізми її реалізації відповідно до Конституції України визначаються законами. Акти Президента України та Кабінету Міністрів України з цих питань приймаються на основі законів та на їх виконання;
- верховенство прав людини – пріоритетність прав і свобод людини і громадянина у процесі формування та реалізації державної регіональної політики;
- єдність – неодмінність забезпечення територіальної, політичної, економічної, інформаційної, соціогуманітарної цілісності території України у спосіб збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності, узгодженості секторальної політики, зокрема грошово–кредитної, податкової, митної, бюджетної;
- комплексність – врахування та просторова узгодженість дій з реалізації усіх складових державної регіональної політики: політичної, соціальної, економічної, екологічної, гуманітарної, етнонаціональної;
- скоординованість – узгодження реформ, відповідних пріоритетів та дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування, що спрямовані на реалізацію державної регіональної політики і впливають на соціально–економічний розвиток України та її регіонів, загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, цілей, секторальних політик, транскордонного та міжрегіонального співробітництва;

- децентралізація – перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування з переданням їм відповідних ресурсів;
- субсидіарність – надання якісних публічних послуг максимально близько до їх безпосереднього споживача у спосіб концентрації матеріальних, фінансових та інших ресурсів на відповідному рівні територіального управління;
- доступність – забезпечення отримання жителями публічних послуг протягом прийнятного часу відповідно до затверджених стандартів;
- пріоритетність та етапність – концентрація ресурсів відповідно до встановленої ієрархії пріоритетів, визначених цілей та етапів реалізації державної регіональної політики;
- програмність – реалізація державної регіональної політики на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм;
- партнерство – забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства в процесі формування та реалізації державної регіональної політики;
- відкритість – прозорість, прогнозованість, передбачуваність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики;
- відповідальність – органи державної влади та органи місцевого самоврядування всіх рівнів у межах наданих їм повноважень несуть усю повноту відповідальності за формування і реалізацію державної регіональної політики;
- усебічна державна підтримка розвитку місцевого самоврядування в Україні – формування його правової, фінансово–матеріальної та організаційної автономії.

Об'єктами державної регіональної політики є територія держави, визначені законодавством її регіони, а також інші територіальні утворення, що характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю проблем розвитку і визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку територій.

Суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування, які діють у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України.

У забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, організації громадянського суспільства, юридичні та фізичні особи.

Державна регіональна політика в Україні здійснюється у **напрямах**:

- формування в регіонах ефективної системи публічної влади, спроможної забезпечити сталий розвиток територій, надання якісних публічних послуг людям;
- сприяння поліпшенню матеріального фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, виконанню завдань місцевим самоврядуванням;
- стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;
- створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному – територіальних громад, забезпечення врахування самобутності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики.

Пріоритетами державної регіональної політики є:

- формування нормативно–правової бази, необхідної для реалізації Концепції державної регіональної політики, зокрема прийняття закону про засади державної регіональної політики, інших законів, внесення змін до чинних законів України;
- приведення законодавства України у відповідність до вимог документів Ради Європи та Європейського Союзу, що визначають принципи регіональної політики і розвитку;
- оптимізація територіальної основи публічної влади з впорядкуванням меж адміністративно–територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- створення та підримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку, формування поліцентричної системи розвитку території держави;

- запровадження механізмів визначення «проблемних» територій у регіонах та впровадження заходів державного реагування на ситуації що склалися в них;
- запровадження більш дієвих механізмів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних проектів та програм ефективного використання місцевих ресурсів.

Гармонізація загальнодержавних і регіональних інтересів при формуванні та реалізації державної регіональної політики має здійснюватися через такі принципи та кроки:

- чіткий розподіл компетенції центральних і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- прозорий та сталий розподіл податкових ресурсів між державним і місцевими бюджетами;
- обов'язковість консультацій центральних органів державної влади в порядку визначеному законодавством, з органами виконавчої влади у регіонах, органами місцевого самоврядування під час підготовки та реалізації важливих рішень у сфері державної регіональної політики;
- врахування органами місцевого самоврядування загальнонаціональних інтересів при вирішенні питань місцевого значення;
- запровадження державного контролю за законністю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

7.1.3. Вдосконалення інструментів реалізації державної регіональної політики

Ефективна реалізація державної регіональної політики базується на використанні системи інструментів правового, економічного, фінансового, організаційного, інформаційного, освітнього та іншого характеру.

Система інструментів реалізації державної регіональної політики базується на оцінці та якісному прогнозуванні та програмуванні розвитку регіонів, основною метою яких є визначення пріоритетів регіонального розвитку, забезпечення максимального використання конкурентних переваг та мінімізації негативних факторів, а також узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Для цього застосовуються:

1) *у сфері фінансово–економічного забезпечення:*

- довгострокове бюджетне планування;
- бюджетне вирівнювання, що уможливлює гарантування державою соціальних стандартів з боку держави;

- спрямування цільових трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на вирішення пріоритетних завдань сталого розвитку регіонів;
- забезпечення стабільних джерел надходжень до бюджету розвитку всіх місцевих бюджетів на довгостроковій основі;
- цільовий аналіз бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів із залученням центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики в процесі опрацювання проекту державного бюджету України на поточний рік з метою вмотивованого вирішення питань концентрації фінансових ресурсів на реалізацію пріоритетних цілей та програм регіонального розвитку;
- прямі державні інвестиції на реалізацію проектів, спрямованих на розбудову та модернізацію інфраструктури;

2) *у сфері підвищення конкурентоспроможності територій та сприяння інноваційному розвитку*:

- підтримання програм підвищення конкурентоспроможності регіонів;
- створення сприятливих умов для проривного зростання найбільш інвестиційно привабливих територій та одночасне недопущення подальшого зростання міжрегіональних диспропорцій;
- сприяння формуванню в регіонах кластерів – об’єднань споріднених підприємств, виробництв, організацій – з метою системного підвищення їх сукупної ефективності;
- сприяння залученню зовнішніх і внутрішніх інвестицій;
- сприяння створенню та забезпечення державної підтримки технопарків, технополісів, центрів трансферу технологій, розвитку інноваційної інфраструктури;
- виділення відповідно до законодавства та інфраструктурне облаштування земельних ділянок за рахунок спільного фінансування місцевого, регіонального та державного бюджетів для розміщення на конкурсній основі інвестиційних проектів;
- стимулювання інноваційної спрямованості розвитку підприємництва, венчурного бізнесу, запровадження ефективного механізму правової, фінансової, організаційної, кадрової та освітньої підтримки перспективних інноваційних проектів;
- підтримка інфраструктури розвитку малого і середнього підприємництва;
- кредитно–гарантійні механізми підтримки суб’єктів підприємництва;

- сприяння широкому впровадженню енергоощадних технологій та використанню місцевих відновлювальних джерел енергії, передусім біопалива, рослинної сировини, а також теплових насосівта та інших сучасних технологій у спосіб державної підтримки відповідних програм;
- розроблення та реалізація державних регіональних програм відновлення родючості та охорони земель, насамперед через використання сучасних протиерозійних заходів тощо;

3) *у сфері інституційного забезпечення:*

- запровадження електронного урядування;
- публічно–приватне партнерство;
- державне підтримання прийнятих на конкурсних засадах програм та проектів регіонального та місцевого розвитку на умовах спільного фінансування;
- удосконалення регіонального стратегічного планування та робіт з планування територій, узгодження регіональних стратегій розвитку з цими роботами та цілями державної регіональної політики, здійснення бюджетного планування відповідно до стратегічних пріоритетів;
- формування та підтримання мережі інституцій регіонального розвитку, законодавче визначення статусу та напрямів діяльності агентств регіонального розвитку на засадах публічно–приватного партнерства;
- реалізація державної регіональної політики на основі партнерських взаємовідносин між центром та регіонами з метою концентрації зусиль та ресурсів для вирішення проблем розвитку регіонів через узгодження державних та регіональних стратегічних пріоритетів на довгострокову перспективу на основі угод щодо регіонального розвитку;

4) *у сфері інтеграції регіонів і партнерства*:

- державне підтримання міжрегіональних проектів, спрямованих на вирішення спільних проблем соціально–економічного розвитку регіонів;
- стимулювання міжнародної співпраці, забезпечення пайового державного фінансування програм та проектів розвитку транскордонного співробітництва;
- сприяння розвитку співробітництва в межах європейських регіональних структур;
- підтримка розвитку внутрішнього туризму, культурних обмінів між регіонами, обмінів студентами між навчальними закладами, розташованими у різних регіонах;
- внесення до навчальних планів загальної середньої освіти програми відвідування школярами різних регіонів України;

- запровадження у системі підготовки та перепідготовки кадрів державних службовців їх обов'язкового стажування в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування в різних регіонах України;
- запровадження в практику призначень на посади в органах державної влади міжрегіональної ротації кадрів;
- створення системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування на основі загальнодержавних програм;
- забезпечення гармонійного поєднання завдань з формування місцевого та загальнонаціонального патріотизму в навчальних программах, підручниках та загалом у навчальному процесі;
- підтримання міжрегіональних, культурологічних, етнічних фестивалей, виставок, свят, інших масових заходів, спрямованих на зближення та порозуміння регіональних спільнот;
- підтримання організацій громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на забезпечення місцевого та регіонального розвитку та сприяє залученню громадян до процесу міжрегіонального співробітництва та міжрегіональних обмінів;
- співпраця з міжнародними та іноземними організаціями, програмами та фондами, що сприяють регіональному розвитку.

Для реалізації державної регіональної політики передбачається її правове, інституційне, інформаційне, наукове, кадрове та інше забезпечення.

Правове забезпечення передбачає:

- формування належного правового середовища з урахуванням національного досвіду та міжнародних зобов'язань України, керівних документів Ради Європи і Європейської Комісії, а також особливої, координуючої, ролі державної регіональної політики у забезпеченні сталого розвитку України та її регіонів, визначенні секторальних політик;
- прийняття нових законів, спрямованих на забезпечення напрямів, цілей та механізмів державної регіональної політики, внесення відповідних змін до чинних законів, насамперед у сфері бюджетного, земельного, податкового законодавства, законодавства з питань діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, реформи адміністративно–територіального устрою; спеціальним законом має бути визначено основи державної регіональної політики;
- проведення інвентаризації та аналізу раніше прийнятих державних програм з питань регіонального розвитку, розроблення з урахуванням фінансових, інституційних та інших можливостей пропозицій щодо перегляду, системного узгодження, об'єднання таких програм для

забезпечення комплексної й ефективної реалізації Концепції державної регіональної політики, удосконалення механізмів формування та реалізації таких програм;

- аналіз та узгодження нормативно–методичного забезпечення прогнозування та планування соціально–економічного розвитку, просторового планування територій, земле– та лісоустрою, інших інструментів реалізації державної регіональної політики для їх системного, інтегрованого використання;
- розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері формування та реалізації державної регіональної політики з визначенням ефективних правових механізмів реалізації повноважень головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики.

Інституційне забезпечення передбачає:

- функціонування діяльності консультативно–дорадчого органу з питань державної регіональної політики при Президентові України;
- створення координаційних рад з питань регіональної політики в регіонах України;
- введення у структуру центрального органу виконавчої влади з питань регіонального розвитку територіальних підрозділів;
- створення при центральному органі виконавчої влади з питань регіонального розвитку наукового центру для розроблення наукових основ державної регіональної політики, здійснення методологічного, аналітичного, правового, інформаційного забезпечення та моніторингу реалізації Концепції державної регіональної політики;
- створення агентств регіонального розвитку в регіонах України;
- формування фондів підтримки регіонального розвитку.

Інформаційне забезпечення передбачає:

- удосконалення з урахуванням міжнародних вимог системи збирання, систематизації, аналізу та поширення даних державної статистики та іншої інформації про стан та тенденції розвитку України та її регіонів, перспективи реалізації державної регіональної політики, забезпечення повноти, об’єктивності, постійної актуалізації такої інформації, можливості її використання для обґрунтування управлінських рішень, безперешкодного доступу до неї заінтересованих громадян;
- підготовку центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики кожні три роки Національної доповіді про стан регіонального розвитку, яка має містити узагальнені результати прове-

деного аналізу, оцінку тенденцій розвитку, ефективності вжитих заходів, пропозиції щодо пріоритетних напрямів роботи, визначення проблемних територій та територій пріоритетного розвитку; аналогічні доповіді мають готуватися в регіонах. На їх підставі відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування приймають рішення, спрямовані на розв'язання виявлених проблем, щодо розподілу бюджетних коштів, внесення змін до законодавства тощо;

- створення у кожному регіоні інформаційно–комунікаційної інфраструктури системи електронного урядування у сфері регіональної політики, яка має забезпечити для будь–якої фізичної чи юридичної особи можливість, використовуючи електронні інформаційні технології, звертатися із запитами до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для одержання інформації та інших публічних послуг;
- розвиток механізмів забезпечення взаємодії інформаційних підрозділів центральних, регіональних та місцевих органів виконавчої влади із засобами масової інформації, встановлення відповідних взаємоприйнятних стандартів та етичних норм професійної поведінки учасників таких взаємовідносин.

Кадрове забезпечення передбачає:

- розроблення комплексу заходів з відповідного кадрового забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- визначення критеріїв добору кадрів, їх просування по службі, ротації на посадах у різних регіонах України, оцінювання праці;
- формування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, у тому числі через короткотермінові спеціалізовані курси, що готуються з урахуванням нових викликів;
- створення кадрового резерву керівних працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та забезпечення систематичної роботи з особами включеними до такого резерву, зокрема проведення їх стажувань та навчань у різних регіонах України.

7.2. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу місцевих органів влади

У період становлення повноцінної демократії в Україні та розвитку владних інститутів держави особливого значення набуває формування сучасної системи роботи з кадрами місцевих органів виконавчої влади

і органів місцевого самоврядування. Професійний рівень службовців місцевих органів влади є одним з вирішальних чинників успішного розвитку країни. Службовці місцевого рівня мають бути здатними вирішувати назрілі політичні, економічні, соціальні й культурні проблеми перехідного суспільства, адже періодичне загострення кризових процесів у державі є передусім закономірним наслідком кризи державного управління.

Відтак першочерговим завданням держави у цій сфері є вироблення управлінської стратегії на місцевому рівні, формування єдиної ідеології роботи з кадрами у сфері державного управління, побудованої на передових наукових підходах, чітких принципах, обґрунтованих та перевірених практикою вимогах.

Незаперечним є те, що ефективність роботи систем місцевої влади безпосередньо позначається на всьому механізмі держави, оскільки до сфери компетенції цього інституту віднесено значний масив державних справ. Від кваліфікації, стратегічного мислення, потенціалу, володіння технологіями публічної роботи, здатності приймати нестандартні рішення, спроможності оперувати не лише проблематикою об’єкта, яким опікується той чи інший службовець, а й сучасною методикою подолання державних та муніципальних проблем залежить успішна діяльність місцевої влади і безпека всієї держави.

На жаль, сучасний кадровий рівень найнижчої ланки державного управління та місцевого самоврядування не дозволяє здійснювати принципові зміни парадигми діяльності владного органу, яку диктує сучасна політична та економічна динаміка. Більшість керівників і фахівців органів місцевої влади і управління вкрай повільно опановують нові методи роботи, що унеможливлює орієнтоване на перспективу, стратегічне управління, а є достатнім лише для реалізації поточної діяльності. Крім того, у владних структурах місцевого рівня посилюються тенденції бюрократизації, зростає непрозорість управлінського процесу та рутинність і поверховість підходу до вирішення завдань.

Непослідовність кадрової політики в місцевих органах державної влади та органах місцевого самоврядування, її стихійність та серйозна залежність від політичних процесів призвели до втрати стабільності, послідовності й наступності у роботі місцевої влади, депрофесіоналізації державної служби.

За даними Головного управління державної служби України, в органах місцевого самоврядування зосереджено близько 99 тис. посадових осіб,

що становить понад 29 % загальної кількості державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. В цілому на частку посадових осіб органів місцевого самоврядування та службовців місцевих державних адміністрацій припадає близько 52 % загальної чисельності працівників, зайнятих у сфері державного управління. Відтак, можна стверджувати, що про реальну децентралізацію управління в Україні поки що не йдеться.

Проблема якості управління на місцевому рівні поглиблюється й тим, що серед посадових осіб місцевого самоврядування керівний склад становить майже 40 %. Для порівняння: на державній службі це співвідношення не досягає 26 %. Відтак, значна частка керівників у місцевому самоврядуванні, відповідальних за прийняття життєво важливих для територіальної громади рішень, зумовлює додаткові вимоги до їх кваліфікації.

До того ж у місцевому самоврядуванні високою залишається плинність кадрів: у 2007 р. на роботу прийнято понад 13 відсотків нових працівників, вибуло майже 10 % осіб. Хоча варто відзначити, що показник вибулих посадових осіб з органів місцевого самоврядування у 2007 р. найнижчий за останні 8 років – «піки» припадають на 2002 р. та 2006 р. (близько 20 %), що закономірно пояснюється виборчими циклами. Натомість серед державних службовців плинність кадрів помітно вища (у 2007 р. вибуло близько 15 %, прийнято близько 22 %), але практично не залежить від виборчої кон’юнктури (рис. 7.1).

Кількість вакантних посад у місцевих державних адміністраціях не зменшується. Якісний склад керівників місцевих державних адміністрацій є вкрай незадовільним. Так, близько 15 % призначених голів і заступників голів райдержадміністрацій та керівників апарату обласних та міських держадміністрацій не мають досвіду роботи на керівних посадах у державному управлінні. Стільки ж голів РДА взагалі не мають досвіду управлінської роботи. Що стосується посадових осіб органів місцевого самоврядування, то частка осіб з вищою освітою серед них ледве перевищує 60 %.

Надзвичайно проблемною сферою є оплата праці державних службовців, особливо місцевого рівня. На сьогодні оплата праці держслужбовців практично не пов’язана з кваліфікацією кадрів, освітою та професійною підготовкою, результатами навчання, складністю та відповідальністю виконуваних завдань тощо, а надто – з ефективністю діяльності владних структур. Попри те, що відповідно до чинного законодавства умови опла-

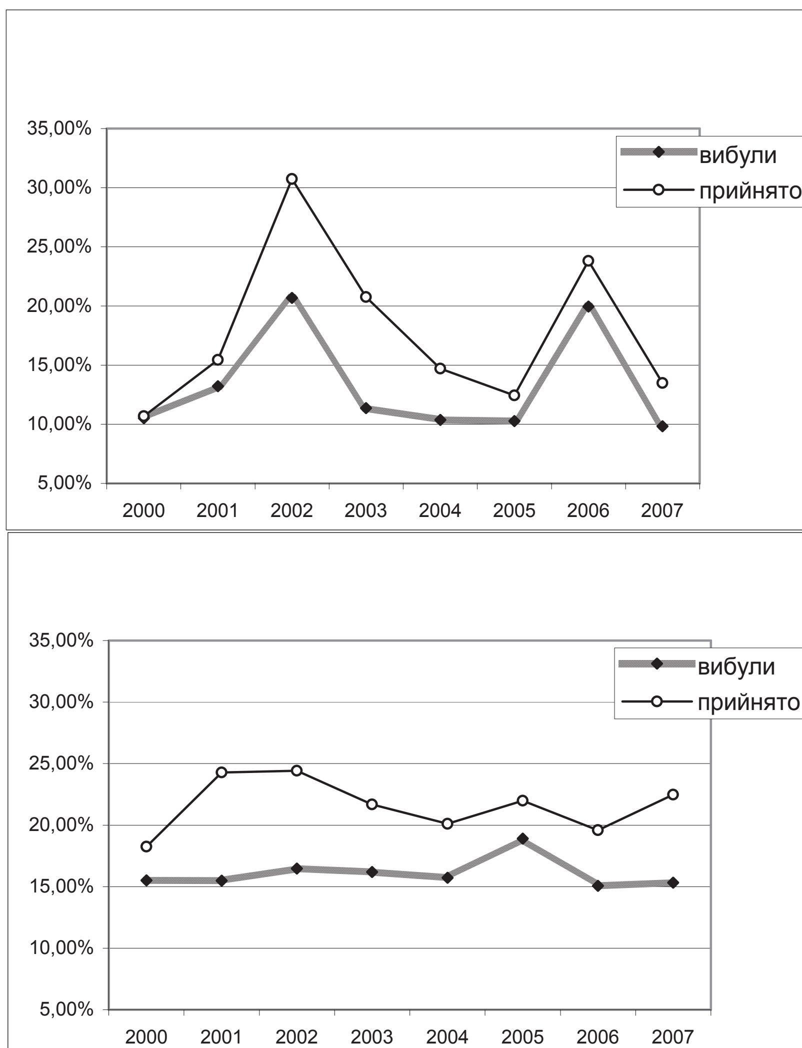


Рис. 7.1. Показники плинності кадрів осіб, зайнятих у сфері державного управління

ти праці визначаються Кабінетом Міністрів України, окремі відомства своїми підзаконними актами (чи навіть внутрішніми документами) запроваджують додаткові види грошового забезпечення, що спричиняє значні диспропорції в оплаті аналогічних видів та обсягів виконаної роботи державними службовцями різних органів і місцевостей.

Так, наприклад, середньомісячна заробітна плата державних службовців районних державних адміністрацій у 2007 р. склала 1461 грн, що лише на 8 % перевищує середню заробітну плату в країні. У середньому по Україні заробітна плата державних службовців становила 1978 грн, а середньомісячна заробітна плата посадових осіб місцевого самоврядування – 1771 грн.

Наслідком такої кадрової політики стало:

- руйнування кадрового потенціалу державної служби, особливо на місцевому рівні, де статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності;
- різке зростання скарг громадян, представників політичних партій, громадських організацій щодо порушень законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією;
- надзвичайно низький рівень організаційно–кадрової роботи у місцевих органах влади;
- загострення протистояння з органами місцевого самоврядування та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади.

Рівень відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування залишається вкрай низьким, в багатьох радах не налагоджений механізм співпраці із ЗМІ, а громадські слухання, які проводяться, мають переважно формальний характер і просто легалізують раніше визначені рішення.

Проблема формування кадрового потенціалу місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування полягає передусім у відсутності професійного підходу в кадровій політиці – вимоги якості управління не закріплені ані в Конституції, ані в законах України.

Чинний Закон «Про державну службу» безнадійно застарів і не дозволяє забезпечити ефективний добір, належний соціальний і матеріальний статус та правовий захист державних службовців та посадових осіб представницьких органів, передусім на місцевому рівні. Нормативна база щодо призначення та звільнення керівників має значні протиріччя, що спричиняють затримки у призначеннях, зниження якості корпусу керівників місцевих державних адміністрацій, його суттєву політизацію.

З метою подолання недосконалості законодавства про державну службу протягом останніх років було прийнято низку нормативних документів, основним з яких став Указ Президента України «Про концепцію розвитку державної служби» від 20 лютого 2006 р. Зокрема в Указі зазначено, що

сучасне законодавство про державну службу не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини, а негативні тенденції у сфері державної служби багато в чому спричинені відсутністю стабільності та престижності цієї служби, суворого додержання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків тощо.

19 вересня 2007 р. на засіданні Кабінету Міністрів України було схвалено Проект закону України «Про державну службу» (нова редакція), а також доповідну записку «Про подальший інституційний розвиток державної служби», що засвідчує бажання держави розмежувати політичні та адміністративні посади у сфері державної служби, удосконалити правове регулювання надання державними службовцями управлінських послуг та систему оплати їх праці з метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих спеціалістів. Проект закону було внесено до розгляду Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, але він не був прийнятий до закінчення терміну повноважень Верховної Ради України V скликання в першому читанні, а, відтак, з 23 листопада 2007 р. вважається відкликаним.

Системною проблемою є невизначеність статусу керівників місцевих державних адміністрацій, що призводить до надмірної політизації кадрів і, як наслідок, депрофесіоналізації державної служби. Оскільки керівники місцевих держадміністрацій фактично перебувають у подвійному підпорядкуванні, руйнується вертикаль виконавчої влади в центрі й на місцях.

Процедура добору кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників нечітка, непрозора й суперечлива. Зокрема фактично відсутні кваліфікаційні вимоги до кандидатів на зазначені посади. Дієвість кадрового резерву на посади державних службовців, призначення на які здійснюється Президентом України та Кабінетом Міністрів України, не перевищує 4 %.

З огляду на це, вкрай нагальною є потреба негайного переведення всієї системи державної служби на довгострокові орієнтири, підвищення професійного рівня та мотивованості посадових осіб, забезпечення стабільності державного апарату і його незалежності від політичної кон'юнктури. Наріжним каменем ефективного функціонування державної служби є досконала законодавча база, а також забезпечення належних гарантій, соціального і матеріального забезпечення державних службовців.

Заходами щодо зміцнення управлінського потенціалу місцевих органів влади можуть стати такі:

1. Врегулювання статусу керівників місцевих органів виконавчої влади, в тому числі їх позиції щодо керівників органів місцевого самоврядування. Це може бути зроблене з прийняттям нового Закону «Про державну службу». Дію цього Закону необхідно поширити і на посадових осіб органів місцевого самоврядування, скасувавши чинний закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» відповідно до загальноприйнятої європейської практики.

2. Розробка та затвердження чітких кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників, які включали б, наприклад, обов'язковість наявності повної вищої освіти і досвіду роботи на керівних посадах не менше 5 років.

3. Попереднє вивчення кандидатур на керівні посади місцевих органів влади за участю кадрових служб облдержадміністрації, Секретаріату Президента України та Кабінету Міністрів України і Головдержслужби з урахуванням думки громадськості, керівників підприємств, осередків політичних партій та інших громадських організацій. Впровадження обов'язкової спеціальної перевірки відомостей, поданих кандидатами.

4. Організація обов'язкових короткострокових інтенсивних тренінгів для усіх новопризначених керівників місцевих державних адміністрацій з практичних питань організації їх роботи. Для цього потрібна докорінна реформа системи професійного навчання державних службовців. Існуюча система підвищення кваліфікації новопризначених керівників місцевих органів виконавчої влади не забезпечує їх знаннями та навичками, необхідними для організації діяльності апарату.

Першочерговим завданням розвитку управлінської сфери місцевої влади є формування корпусу професійно підготовлених та авторитетних службовців. Питання удосконалення кадрових ресурсів місцевого рівня не можна вирішувати за допомогою застарілих управлінських технологій. Зміст і форми підвищення кваліфікації управлінських кадрів необхідно наблизити до сучасної практики та зробити їх ефективнішими для подолання конкретних місцевих проблем. Інструментом підвищення кадрового потенціалу державного управління є комплексне вдосконалення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування. Така система має бути гнучкою, тобто спроможною адаптуватися до нових завдань, що постають у перебігу політичної, адміністративної,

муніципальної й інших системних реформ, під час перерозподілу владних повноважень тощо.

Особливу увагу слід приділити створенню на рівні держави нового мотиваційного механізму – такого, що змушує посадовця до постійного оновлення своїх професійних знань, умінь, навичок.

Результатом впровадження ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації має стати:

- підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади, надання якісних та ефективних послуг населенню;
- здатність самостійно обирати засоби прийняття оптимальних рішень;
- здійснення прогнозування та планування діяльності місцевої влади та комплексна оцінка результатів цієї діяльності;
- підвищення відповідальності управлінців за територію, яка їм підпорядкована;
- забезпечення набуття та розвитку навичок і вмінь організації управлінської діяльності, культури управління і спілкування з місцевим населенням;
- впровадження в практику управління передових методів, залучення до розробки важливих управлінських рішень провідних фахівців, які мешкають на підпорядкованій території, тощо.

Таким чином, ефективне функціонування системи навчання державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню персоналу нового типу, саме управлінського апарату, спроможного приймати державні рішення та забезпечувати успіх соціально–економічних та політичних перетворень, формуватиметься нова організаційна культура, нова психологія мусцевого управління.

7.3. Стратегічні орієнтири розвитку нормативно–правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні

7.3.1. Сучасне нормативно–правове врегулювання української місцевої самоврядності

Реалії державотворчого життя України засвідчують серйозність намірів держави щодо входження до кола країн–членів Європейського Союзу та, як наслідок, необхідність приведення системи державного управління з погляду її нормативно–правового забезпечення до ви-

мог правового поля вказаної інституції. Ці обставини об’єктивують необхідність створення системи економічно та юридично спроможного місцевого самоврядування.

Базовою основою для створення такої системи має стати відповідне законодавче підґрунтя. При цьому світова практика висвітлює три основні правові «кити», на яких базуються зовнішньоіміджеві характеристики держави:

- стабільність нормативно–правової бази;
- передбачуваність дій уряду;
- відповідність певної сфери політики міжнародним вимогам, що імплементовані у внутрішнє законодавство.

За висновками вітчизняних експертів, обсяг пристосування (у матеріальному вимірі) національного законодавства до європейського складає близько 80–100 тисяч сторінок текстів документів[1]. Понад те, цей фактаж має тенденцію до збільшення, оскільки процес європеїзації є незворотнім[2], а зростаюча самостійність регіонів – об’єктивним явищем в умовах демократизації та розвитку ринкових відносин[3]. При цьому сучасна історія розвитку регіонального і місцевого управління характеризується двома ключовими тенденціями:

1) функції регіональних структур управління розширюються;

2) в питаннях, пов'язаних з управлінням фінансовою стратегією, переважає регіональний рівень[4].

Окрім того, **європейський досвід останніх двох десятиліть засвідчив один важливий висновок:** найефективнішим механізмом регіонального розвитку є створення державою правових основ для використання внутрішнього потенціалу територій[5].

З точки зору забезпечення повноти орієнтирів у питанні, що розглядається, маємо також пам’ятати ознаки, наявність яких забезпечує визнання держави правовою. До таких ознак входить, зокрема, закріплений

---

[1] *Державне* управління в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України: історія, теорія, методологія. Моніторинг наукових досліджень і розробок: Навчальний посібник. – Ужгород: Ліра, 2007. – С. 17.

[2] *Грицяк Я. А.* Розвиток європейського управління у контексті впливу на державне управління в Україні: Автореф. дис. д–ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / Національна академія державного управління при Президентові України. Харківський регіональний інститут. – К., 2006. – С. 10–11.

[3] *Регіональна* політика в країнах Європи: Уроки для України / Київ. центр Ін–ту Схід–Захід; за ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – С. 93.

[4] *Європейський* досвід держєавного управління: Курс лекцій / Уклад.: О. Ю. Оржель, О.М. Палій, І. В. Кравчук та ін. – К.: Вид–во НАДУ, 2007. – С. 29.

[5] *Регіональна* політика в країнах Європи: Уроки для України / Київ. центр Ін–ту Схід–Захід; за ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – С. 94.

в ім’я загального блага певний конституційний лад, за яким складовою частиною державної влади є муніципальна влада, яка, з одного боку, незалежна під час вирішення місцевих питань, а з іншого – перешкоджає встановленню деспотичної влади центру, сприяє встановленню свобод людини і громадянина та розвитку їх ініціатив. Ще однією об’єктивною вимогою у правовій державі є правило, згідно з яким закон безумовно панує над доцільністю (політичною, економічною тощо) і чітко визначає компетенцію кожного конкретного державного органу, органу місцевого самоврядування, посадової та/або службової особи.

Згідно зі статтею 21 Загальної декларації прав людини[6] воля народу повинна бути основою влади уряду, а кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Ст. 5 та 7 Конституції України[7] закріплюють основи конституційного ладу держави, за якими:

1) носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування;

2) в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Таким чином, місцеве самоврядування як складова частина конституційного ладу та об’єкт законодавчого врегулювання має відповідати таким умовам:

- бути незалежним під час вирішення місцевих питань;
- перешкоджати встановленню деспотичної влади центру, сприяти встановленню свобод громадянина і людини та розвитку їх ініціатив;
- мати чітко окреслене коло повноважень своїх органів;
- нести чітко визначену на рівні закону відповідальність перед громадянами.

Отже, **проблема законодавчого забезпечення основ місцевого самоврядування в Україні є наріжною** з огляду на значення цього інституту для визнання держави демократичною, правовою.

Основним законом України встановлено правило, за яким чинні міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9 Конституції України). З урахуванням цього базовим міжнародним документом для визначення основ демократичного місцевого самоврядування в Україні є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р.

---

[6] *Всеобщая* декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года // http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm

[7] *Конституція* України // http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi

Основними принципами місцевого самоврядування за Хартією є правова (ст. 2, 3, 4, 11), фінансова (ст. 9), організаційна (ст. 6, 7, 8, 10) автономія органів місцевого самоврядування. При цьому Хартія зобов'язує всі країни, які її ратифікували, застосовувати у своєму законодавстві ці основні принципи як гарантію самостійності місцевої влади.

Проте аналіз імплементації у Конституції України та у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97–ВР вказаних основних принципів свідчить про незавершеність цього процесу. Окрім того, вітчизняні аналітики констатують, що основна проблема ефективного самоврядування в Україні – це незавершеність реформи, розпочатої у 1997 р. Законом про місцеве самоврядування[8].

З огляду на нашу проблематику йдеться, зокрема, про такі **проблемні аспекти**:

1) на законодавчому рівні в Україні не проведена децентралізація влади (часткове вирішення цього питання ймовірне у разі прийняття Законопроекту № 1313 від 10 січня 2008 р.[9]);

2) у конституційному визначенні поняття «місцеве самоврядування» визначає лише право відповідної територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (частина перша ст. 140 Конституції України), а реальна здатність вказаної громади до зазначених дій міститься тільки у частині першій ст. 2 Закону про місцеве самоврядування. Вбачається, що з огляду на вказані вище правові показники зовнішнього іміджу держави, парадигмальне значення положень Конституції для правової культури країни, ці положення доцільніше було б включити до конституційних.

Слід зазначити також той факт, що відповідно до частини третьої ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування. З огляду на цю конституційну норму та частину першу ст. 3 Хартії, ст. 19 Закону про місцеве самоврядування є недосконалою в частині унормування питання прийняття статуту відповідної територіальної громади представницьким органом місцевого самоврядування. Дійсно, вирішення комплексу питань, пов'язаних з процесом розробки, обговорення, прийняття статуту окремо взятої територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самовря-

---

[8] *Ковальова О.* Реформування місцевої влади з розумом // http://adminreforma.in.ua/analitics/2008/3/20/reformuvannj%D0%B0_miscevoyi_vladi.htm

[9] *Про внесення* змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Законопроект // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31289

дування, основного носія його функцій і повноважень, має належати до компетенції цієї громади і мати відповідне законодавче підґрунтя.

Відповідно до ст. 132 Конституції України засадами державного територіального устрою України є:

- єдність та цілісність державної території;
- поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади;
- збалансованість і соціально–економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Отже, Конституцією України закладено необхідний правовий фундамент організації влади на місцях, що передбачає поєднання державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням.

З цього приводу маємо констатувати **три проблемні обставини**.

1. Наслідки політичної реформи 2004 р. в Україні об'єктивували необхідність оновлення чинної Конституції України, у тому числі – у питаннях уточнення засад місцевого самоврядування, що має бути об'єктивізовано за результатами діяльності Національної конституційної ради, створеної відповідно до Указу Президента України від 27 грудня 2007 р. № 1294/2007[10]. *Основний акцент* у цьому питанні має бути зміщений на *посилення місцевого самоврядування на рівні громад* (у тому числі – у спосіб внесення відповідних змін до Конституції України, зокрема через включення громад до системи адміністративно–територіального устрою)[11].

2. Складовими елементами адміністративно–територіального устрою України є Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села (частина перша ст. 133 Конституції України). Складовими місцевого самоврядування є територіальні громади жителів села (чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл), селища та міста (частина перша ст. 140 Конституції України). Логічне співставлення цих двох норм унаочнює *конституційну проблему інституційної основи місцевого самоврядування*: на рівні яких адміністративно–територіальних одиниць воно може існувати? Ця проблема ще більше відтіняється низкою інших конституційних норм (наприклад, визнанням районних та обласних рад органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, територіальної громади районів у містах суб'єктом пра-

[10] *Про Національну* конституційну раду: Указ Президента України від 27 груд. 2007 р. – № 1294/2007 // Офіційний вісник України. – 2008 – 10 січня. – № 99. – С. 29. – Ст. 3583.

[11] *Ющенко Віктор.* Україні потрібна Конституція національного творення // Дзеркало тижня. – 2008. – 29 лют. – № 7 (686) 23 // http://www.dt.ua/1000/1550/62151/

ва комунальної власності (частина четверта ст. 140, частина перша ст. 142 Конституції України відповідно); констатацією наявності районних в містах рад та голів цих рад як суб'єктів відповідних повноважень (абзац третій пункту 8 Перехідних положень Конституції України). Таким чином, вказана проблематика потребує законодавчого (конституційного) врегулювання.

3. Закон про місцеве самоврядування (навіть у редакції 35 змін, що їх він зазнав з часу прийняття) та інші законодавчі акти, що визначають повноваження органів місцевого самоврядування, *не повною мірою врегульовують питання організації діяльності територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування*. Зокрема це стосується питань управління комунальною власністю, міжбюджетних відносин, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань та функцій місцевого самоврядування (у тому числі їх нормотворчої ініціативи), взаємовідносин органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з відповідними органами державної влади та їх посадовими особами, а також форм взаємодії територіальних громад, співробітництва у реалізації спільних проектів (у тому числі їх участь у регуляторній діяльності).

Актуальність належного законодавчого поля з цих питань підвищується у зв'язку із вступом України до Світової організації торгівлі (наша держава взяла на себе зобов'язання з дати вступу до СОТ виконати низку зобов'язань та угод, що лише у сфері послуг налічують 139 із 155 підсекторів[12]).

За цих умов виникає потреба у наявності ***відповідного законодавчого середовища,*** оскільки досвід попередніх років щодо процесів формування і діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування засвідчив доконечну потребу дотримання вимог легітимності в них. Найраціональнішим «рецептом» у цьому напрямі є чітке дотримання положень Конституції України щодо врегулювання виключно законом повноважень, організації та порядку діяльності, зокрема, органів місцевого самоврядування (частина друга ст. 6 і 19, ст. 140–146).

При цьому, на наш погляд, з**аконодавче розширення прав територіальної громади** у використанні механізмів прямої демократії (громадських слухань, муніципальних ініціатив, зборів громадян за місцем проживання) та розбудова на рівні Конституції такого порівняно нового, унікального за своєю суттю, конституційно–правового і політичного явища як «референдна демократія» – первинного і безпосереднього виду безпосередньої демократії, **є найефективнішим шляхом** для забезпечен-

[12] *Асланян Г.* Ступінь відповідності законодавства України вимогам СОТ // http://www.ieac.org.ua/pics/content/4/1072110637_ans.doc

ня належного рівня публічності і прозорості у схваленні рішень (у тому числі політичних), що доведено світовою практикою.

З огляду на вищевикладене, **основними особливостями стану нормативно–правового забезпечення місцевого самоврядування** нині є такі**:**

- загальні суспільно–політичні трансформації в Україні характеризуються відсутністю сформованої системи пріоритетів (як зовнішніх, так і внутрішніх), що дає підстави стверджувати про відсутність цілісної та прозорої програми розвитку держави і унеможливлює чітке законодавче унормування основ місцевого самоврядування;
- нормативно–правові акти системно не вирішують базового завдання управління на рівні місцевої самоврядності – забезпечення безпосередньої реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами.

Кризові явища в роботі представницьких органів, що спостерігаються нині, зумовлюють необхідність законодавчого унормування розширення прав територіальних громад як інституту, що за своєю суттю є об’єктивним виявом прямої демократії.

7.3.2. Пропозиції щодо розвитку нормативно–правового забезпечення місцевого самоврядування у стратегічному плані

З огляду на початок реальної конституційної законотворчості (діяльність Національної конституційної ради[13]) можна зобразити науково–парктичну модель комплексного розвитку нормативно–правового забезпечення місцевого самоврядування у стратегічному плані (рис. 7.2).

Слід зазначити, зокрема, що для III комплексу вказаної моделі *найактуальнішими* з точки зору забезпечення реального народовладдя є проблеми законодавчого врегулювання питань, безпосередньо пов’язаних з правовим статусом територіальних громад:

- визначення їх статусу та процедурних питань щодо порядку внутрішньої діяльності;
- унормування компетенційних повноважень (зокрема законодавче обмеження кола питань, що виносяться на розгляд місцевого референдуму, лише компетенцією органів місцевого самоврядування) та питань належного контролю з боку органів державної влади (на основі т. зв. принципу віддзеркалювання);

[13] *Про Національну* конституційну раду: Указ Президента України від 27 грудня 2007 р. № 1294 // Урядовий кур’єр. – 2008. – 9 січня, № 3; Про склад Національної конституційної ради: Указ Президента України від 18 лютого 2008 р. № 139 // Урядовий кур’єр. – 2008. – 20 лютого, № 33.

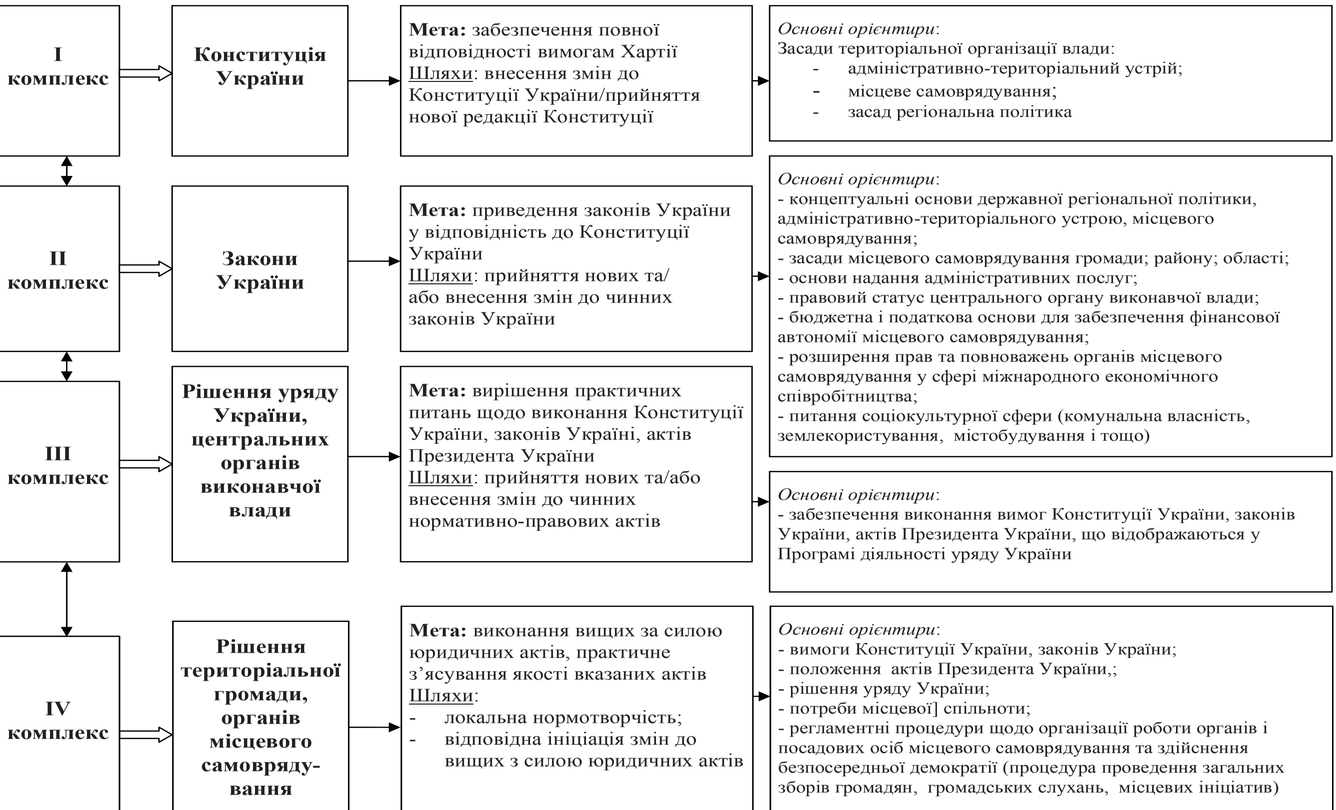


Рис. 7.2. Модель комплексного розвитку нормативно–правового забезпечення місцевого самоврядування у стратегічному плані

- розмежування повноважень територіальних громад, органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;
- розширення прав територіальних громад у використанні механізмів прямої демократії, унормування питання нормотворчої ініціативи територіальної громади;
- зміцнення гарантій місцевого самоврядування, зокрема вдосконалення порядку судового захисту прав та інтересів місцевого самоврядування і територіальної громади.

У загальному плані з **метою підвищення якості нормативно–правового забезпечення місцевого самоуправління, на нашу думку, доцільно реалізувати такі пропозиції:**

1. Унормувати основи місцевого самоврядування:

- закріпити в Конституції України чітку відповідність поняття «місцеве самоврядування» положенням Хартії;
- врегулювати та узгодити на рівні Конституції України основні складові елементи адміністративно–територіального устрою і територіальних громад;
- надати правову визначеність з відповідною законодавчою регламентацією:

а) системи, основних принципів, повноважень та гарантій суб'єктів місцевого самоврядування, основ правового статусу їх органів та посадових осіб;

б) основ господарювання у системі місцевого самоврядування, стабільного і достатнього фінансового забезпечення потреб місцевого самоврядування, взаємодії з громадськими організаціями. Йдеться, зокрема, про запровадження механізму погодження місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування проектів загальнодержавних нормативно–правових актів, які зупиняють дію норм, що прямо чи опосередковано впливають на доходну частину місцевих бюджетів;

в) засад комунальної власності, землекористування, містобудування, використання природних ресурсів, довкілля, соціальних гарантій; удосконалення системи підготовки і перепідготовки кадрів (особливо у сільській місцевості).

2. На рівні закону визначити питання:

- відкритості і прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування через участь громадськості у процесах визначення цілей і програм суспільного розвитку, розробки планів і ухва-

лення рішень у межах державних програм і проектів, а також їх здійснення (інакше кажучи, розбудова інституту транспарентності),

- громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що провадиться в режимі реального часу;
- обмеження впливу органів державної влади і органів місцевого самоврядування на засоби масової інформації (у тому числі – через ратифікацію Європейської конвенції про транскордонне телебачення);
- роботи органів місцевого самоврядування зі зверненнями громадян, (задля надання можливості громадянину отримати необхідну йому допомогу на місцевому рівні);
- уточнення підстав та меж відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- розширення використання територіальними громадами механізмів прямої демократії.

7.4. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення

Сьогодні в українських наукових юридичних колах вже сформовано сучасний погляд на місцеве самоврядування як елемент громадянського суспільства, форму організації публічної влади недержавного походження. З прийняттям чинної Конституції України та законів «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації», взаємовідносини між підсистемами публічної влади на місцях отримали досить міцну правову основу. Однак ***проблема оптимізації взаємовідносин між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування досі є однією з найгостріших*** у вітчизняній конституційно–правовій теорії й практиці.

Вирішення означених питань є важливою складовою адміністративно–територіальної та муніципальної реформ. Зокрема *потребують удосконалення форми і методи взаємодії між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, залишається невирішеною проблема делегованих повноважень, зберігає гостроту питання приведення системи органів публічної влади на місцях у відповідність до міжнародних (насамперед європейських) стандартів*.

Делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування не порушує автономію місцевого само-

врядування в межах його власних повноважень і разом з тим є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще будь–яких структур державної виконавчої влади, особливо на первинному рівні адміністративно–територіального поділу держави.

Однією з особливостей української моделі організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються не тільки для здійснення контрольно–наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а й перебирають на себе основний обсяг повноважень із здійснення управління відповідними територіями, зокрема районами і областями. Згідно з Конституцією районні та обласні ради визначаються як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, проте без власних виконавчих органів, функції яких відповідні ради вимушені делегувати місцевим державним адміністраціям. Це, призводить до виникнення однієї з найскладніших проблем – проблеми розмежування функцій і повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Характер взаємовідносин між місцевими органами державної виконавчої влади і місцевим самоврядуванням в Україні залежить від багатьох чинників. Однак найсуттєвіший вплив на форму і зміст цих взаємовідносин справляють конституційно–правові засади місцевої влади, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільність територіальної основи та об’єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.

Безперечно, головна причина проблем, що постають у взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, полягає у недосконалості чинного законодавства України, що регулює їх діяльність. Це досить яскраво ілюструє аналіз норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» в частині, якою визначаються повноваження органів місцевого самоврядування та держадміністрацій. Неважко помітити, що багато повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій збігається, що призводить до виникнення конфліктів між ними через різне розуміння межі *(меж)* здійснення функцій та повноважень. Такі проблеми постають у відносинах між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст

(районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами.

Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, що за певних умов може стати на перешкоді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління.

Конституція України, закони про місцеві державні адміністрації та про місцеве самоврядування в Україні дають можливість виробити ефективний правовий механізм розмежування функцій і повноважень. Але законодавець не може раз і назавжди закріпити межі владної компетенції на місцях, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути вирішені в рамках існуючого законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади. З іншого боку, законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях і тому допускає інші, крім законодавчого, способи цього розмежування.

Акти Президента України і Кабінету Міністрів України доповнюють окремі положення згаданих законів, пристосовуючи структури місцевих органів виконавчої влади до нових потреб державного управління. Ці акти усувають частину питань, вносять певний порядок у розмежування функцій і повноважень між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування. Але вони можуть породжувати і нові проблеми у цій сфері.

Слід зазначити, що навіть найдосконаліше законодавство не виключає компетенційних суперечок між місцевими органами державної влади та органами самоврядування, тому *у певній частині їх треба визнати об'єктивними і ставитися до них як до природних явищ*: розуміти і використовувати для суспільного блага. Вони можуть бути стимулом у правовому регулюванні суспільних відносин.

Найефективнішим засобом вирішення компетенційних спорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є судовий розгляд справ з даного приводу.

Сьогодні Конституційний Суд має право тлумачити Конституцію та закони України, а з часом може стати важливим джерелом розмежування функцій й повноважень між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування. Він здійснює контроль за відповідністю Конституції, актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів,

Верховної Ради АРК, в тому числі щодо розмежування функцій і повноважень влади на місцях. Самі місцеві адміністрації чи органи місцевого самоврядування не можуть звертатися до Конституційного Суду з приводу своїх спорів, але можуть направляти до нього подання щодо тлумачення компетенційних норм Конституції та законів.

Важливу роль у розв'язанні проблемних питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування відіграє Президент України. Так, починаючи майже від самого проголошення незалежності України при президентах України діяли різні консультативно–дорадчі органи, що опікувалися питаннями оптимізації взаємодії місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: Рада регіонів та Координаційна рада з питань місцевого самоврядування, Національна Рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів і місцевого самоврядування, Комісія з питань адміністративно–територіального устрою та інші. За підтримки Президента України було створено Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України.

Указом Президента України № 241/2008 від 20 березня 2008 р. було затверджено Положення про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Цей орган став спадкоємцем попередніх інституцій і увібрав у себе більшість їх функцій з урахуванням сучасних вимог та особливостей.

Однак, слід зауважити, що попередні консультативно–дорадчі органи на практиці виконували суто політичну роль та не мали вирішального впливу на створення необхідних умов для розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, а лише призводили до погоджених дій з окремих питань їх функціонування. Як зазначає суддя Конституційного суду України В. Кампо, «Сьогодні в умовах реалізації стратегії Президентом України щодо європейського вибору України необхідно змінювати підходи до формування консультативно–дорадчих органів при главі держави»[14]. Мається на увазі, що персональний склад цих органів формується переважно з осіб, які очолюють центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, є головами великих міст країни. Це в багатьох випадках формалізує діяльність цього органу. Важливо, щоб у цьому органі були ширше представлені сільські, селищні і міські (міст районного значення) голови, депутати місцевих рад.

---

[14] *Консультативно–дорадчі* органи при Президентові України з питань державної муніципальної політики // http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2002_kniga_prezibent_statta_kampo.doc

Підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не може бути досягнуто без створення якісної правової основи їх функціонування. Саме на законодавчому рівні має бути закріплено механізм взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, процедури передачі й реалізації делегованих повноважень.

Взаємодія місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування має здійснюватися на основі принципів, закріплених у Конституції України та конкретизованих у чинному законодавстві.

Першу групу таких принципів становлять засади конституційного ладу України: принципи народного і державного суверенітету, демократизму, унітаризму, визнання і гарантованості місцевого самоврядування, соціальної, правової держави, законності, гласності тощо.

Друга група загальних принципів також стосується організації та діяльності майже всіх органів публічної влади, але не має ознак, притаманних основам конституційного ладу України: професіоналізм (компетентність), економічність, ефективність, самостійність, рівний доступ громадян до державної та муніципальної служби, поєднання виборності та призначуваності, колегіальності та єдиноначальства, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, єдність і цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованість соціально–економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних цінностей тощо.

Спеціальні принципи стосуються виключно взаємовідносин між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування і не можуть без суттєвого коригування застосовуватися до інших органів публічної влади. До них слід віднести принципи: правової, організаційної та матеріально–фінансової самостійності місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій; належний контроль з боку місцевих державних адміністрацій за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень виконавчої влади, законодавче забезпечення механізму цивілізованого розв’язання конфліктів, взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення, доцільності й ефективності взаємодії, паритетності взаємовідносин, взаємного контролю за виконанням делегованих повноважень, наукової організації взаємодії, багатоманітності форм і методів взаємодії, ефективності та економічності взаємодії, відповідальності тощо.

У цілому принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування складають систему. Вони діалектично пов'язані між собою і для досягнення високих результатів мають втілюватися тільки в комплексі.

Розмежування повноважень на місцевому рівні слід здійснювати у спосіб визначення переліку сфер суспільного життя, які доцільно віднести до компетенції місцевого самоврядування, залишивши вирішення інших питань за місцевими держадміністраціями. Крім виключних повноважень кожної зі сторін, слід обов'язково виокремити й сфери спільної дії. До того ж *слід виходити з принципу субсидіарності й намагатися передати у відання місцевого самоврядування максимально можливе коло справ, підкріпивши його необхідною фінансовою базою*. При цьому необхідно додержуватися правила: влада більш високого територіального рівня може втручатися у сферу влади більш низького рівня лише тією мірою, якою остання продемонструвала свою неспроможність.

У перспективі систему регіональної влади необхідно реформувати не стільки в напрямі розподілу повноважень, скільки в напрямі радикальної зміни в самій системі організації публічної влади на місцевому й регіональному рівнях, що супроводжується зміною юридичної природи обласних і районних рад, створенням виконавчих органів обласних і районних рад, зміною статусу обласних державних адміністрацій. При цьому доречно використати позитивний досвід організації регіональної влади у європейських країнах, зокрема модель адміністративного устрою і структуру регіонального адміністрування у Франції, Італії та Польщі, які досягли суттєвих успіхів на цьому шляху протягом 70–90–х років ХХ ст.

Обласні та районні держадміністрації мають перетворитися на представництва державної влади (президента, уряду) на місцях, на органи, що здійснюють контрольно–наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечують виконання в межах регіону загальнодержавних функцій виконавчої влади, які не можуть бути передані органам місцевого самоврядування.

Наділення районних і обласних рад правом утворювати власні виконавчі комітети, функціонування на цьому рівні структур центральної виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій, що матимуть свій окремий апарат, забезпечить «локальний поділ влади», утворення дієвої системи місцевого самоврядування із самостійними повноваженнями, в межах яких можливо реально управляти територією, поєднуючи загальнодержавні, регіональні та місцеві інтереси.

Але жорстке розмежування повноважень для вирішення питань місцевого значення і державних повноважень неможливе. Завжди залишатиметься сфера справ «прикордонної зони», в межах якої органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування «приречені» на тісну взаємодію на принципах взаємозамінюваності та взаємодоповнюваності.

Тож, існують і інші способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях. Так, наприклад, компетенційні суперечки можна погоджувати на різних нарадах, у спеціально створюваних комісіях, через особисті контакти представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Такі методи вирішення компетенційних суперечок є часом ефективнішими, ніж законодавчо визначені. Але якщо таке вирішення компетенційних суперечок вийде за межі законодавства, то це може стати підставою для притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні законності.

Перспективним слід визнати і спосіб укладання договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних сферах суспільного життя. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право укладати договори, що можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права та обов'язки.

Сьогодні вже мають місце приклади взаємодії між місцевими держадміністраціями і місцевим самоврядуванням, що базуються на чіткій науковій методології і втілюються в різноманітних організаційно–правових формах. Це і розробка стратегій регіонального розвитку і укладання програм соціально–економічного та науково–технічного розвитку окремих територій. Цей позитивний досвід взаємодії має бути поширений на всі регіони України. При цьому відповідні органи влади мають творчо підходити до наявного арсеналу форм і методів взаємодії, зважаючи на місцеві особливості.

Подальше вдосконалення форм і методів взаємодії місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування має відбуватися в межах адміністративної та муніципальної реформ за напрямами, передбаченими Державною стратегією управління місцевим і регіональним розвитком.

Також доцільною є розробка й прийняття в Україні низки законів, що регламентували б делегування повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, загальні принципи, умови та порядок делегування окремих повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, визначали характер та межі взаємовідносин між цими органами, форми контролю й відповідальність посадових осіб

за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень. Бажано, щоб у таких законах одразу ж визначалося, у якій саме спосіб означені органи мають приймати спільні рішення, тобто слід чітко визначати як матеріальну, так і процесуальну сторону питання.

7.5. Фіскальні механізми у системі управління регіональним розвитком: шляхи удосконалення

Умовою ефективного розвитку регіонів є не тільки удосконалення механізмів саморегулювання відтворювальних пропорцій, а й активізація управлінського потенціалу центральних та місцевих органів влади. Однією зі складових механізму управління регіональним розвитком і механізмом державної регіональної політики є міжбюджетні відносини. Взагалі децентралізація бюджетного процесу і створення чітких та прозорих взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами є результатом демократичного розвитку країни, зокрема розбудови та подальшого становлення інституту місцевого самоврядування. Децентралізація бюджетної системи сприяє розвитку інститутів ринкової економіки і забезпечує стійкі темпи економічного зростання.

Процеси децентралізації є пріоритетом політики держави у бюджетній сфері. Так, у Бюджетній декларації–2009[15] наголошено, що з метою створення належних умов для виконання органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади покладених на них функцій необхідно забезпечити подальшу децентралізацію видатків за принципом субсидіарності, провести децентралізацію надання послуг (виконання робіт), підвищити роль і відповідальність місцевих органів виконавчої влади у формуванні та реалізації високоякісних послуг (виконанні робіт) на рівні громади.

Україна перебуває на етапі становлення ринкової економіки, специфіка якого відбивається також на процесах бюджетної децентралізації.

Бюджетно–фінансова децентралізація залежить від розподілу повноважень та їх узгодження між виконавчою та представницькою владою, а перебіг цього процесу в Україні свідчить про неузгодженість та часткове дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, зокрема у сфері розробки та ухвалення місцевих бюджетів. Поки що децентралізація полягає у зміні агентів, що виконують

[15] *Про схвалення* декларації цілей та завдань бюджету на 2009 р. (Бюджетної декларації): Постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 2008 р. – № 160.

загальнодержавні функції, а не в набутті автономії у прийнятті податково–бюджетних рішень. Сильною залишається цілеспрямована політика центрального уряду, а органам виконавчої влади на місцях відводиться роль втілювачів стратегії центру. У сфері міжбюджетних відносин актуальними є питання обрахунку рівня фіскальної децентралізації відповідно до рівня децентралізації повноважень, зміни відсотків розподілу доходів за різними рівнями місцевих бюджетів, оцінки реальної фінансової спроможності місцевих органів виконувати повноваження.

Для оцінки ступеня бюджетно–фінансової децентралізації використовують показник частки регіональних (місцевих) рівнів управління у доходах і видатках консолідованого бюджету. Відносно стабільними залишаються ці показники у невеликій групі країн (Данії, Бельгії, Німеччині, Нідерландах), у деяких країнах частка бюджетів місцевих органів підвищувалася (в Іспанії, Португалії, Італії, Франції, Люксембурзі), а в деяких знижувалася (у країнах ЦСЄ, Швеції, Швейцарії, Великобританії). Відносне зменшення частки місцевих видатків у країнах ЦСЄ не може розглядатися як послаблення децентралізації, більшою мірою воно пояснюється принциповими змінами розрахунків. Що стосується країн Західної Європи, то таке зниження пояснюється або звуженням державного сектору (наприклад, внаслідок приватизації муніципальної власності), або скороченням суспільних видатків.

Іншою слабкою стороною бюджетно–фінансової децентралізації в Україні є значна частка трансфертів і переданих доходів. Незважаючи на задекларованість процесів податкової і бюджетної децентралізації, на даний час структура доходів місцевих бюджетів свідчить про зростання частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Якщо у 2002 р. частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 31,2 %, то за результатами 2007 р. цей показник становив 43,3 % (зменшився порівняно з 2006 р. на 2,9 в.п.). За результатами I кварталу 2008 р. цей показник становив 42,0 % (що практично відповідає рівню I кварталу 2007 р.). Також зменшувалася частка доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у доходах зведеного бюджету (загальний фонд) – від 31,4 % у 2002 р. до 26,9 % у 2007 р.[16]

За результатами 2007 р. найвагомішими серед трансфертів традиційно залишається дотація вирівнювання – 41,6 % і субвенцій із соціального

[16] *Бюджет* та економіка. Основні тенденції січня–березня 2008 року / ІБСЕД, Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні». – К., 2008. – 12 с.; *Бюджетний* моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2007 рік / ІБСЕД, Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International – К., 2008. – С. 86–117.

захисту населення – 31,1 %, інші надходження становили: додаткові дотації – 10,6 %, інші трансферти – 13,7 %. Порівняно з аналогічними показниками 2006 р.: дотація вирівнювання зменшилась на 8,3 в.п.; субвенція із соціального захисту населення зросла на 10,8 в.п. (за рахунок збільшення обсягу субвенція на виплату допомоги окремим категоріям громадян, а також через дію інших чинників); питома вага додаткових дотацій зросла на 7,4 в.п.; питома вага інших трансфертів зменшилася на 9,9 в.п.

За результатами I кварталу 2008 р. найбільшу частку (26,1 %) усіх доходів місцевих бюджетів становить дотація вирівнювання. Для порівняння: у I кварталі 2007 р. вона складала 23,1 %. Стосовно аналогічних показників 2007 р. дещо зменшилися частки надходжень субвенцій із соціального захисту та інших трансфертів до 14,2 % та 1,7 % відповідно.

Дотація вирівнювання – це так званий «незв'язаний», «загальний» трансферт, кошти від якого виділяються не на визначену мету, а для приведення обсягу доходів місцевих бюджетів до єдиного значення. Тому переважання такого виду передання коштів свідчить про слабкий рівень розвитку бюджетної ініціативи органів місцевого самоврядування і незначну можливість маневрування коштами.

Іншим свідченням посилення тенденцій до централізації є те, що впродовж 2000–2007 рр. частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети у середньому стабілізувалася на рівні 7,8 % (зменшилася з 11,5 % у 1992 р. до 7,3 % у 2007 р.), що становить приблизно чверть частки ВВП, яка перерозподіляється через зведений бюджет України. Показовою є і частка доходів місцевих бюджетів у ВВП. Середнє значення у країнах з перехідною економікою становить 8,0 % (від 2,4 % у Словаччині до 12,0 % у Польщі), а середнє значення у країнах з розвиненою ринковою економікою складає 16,6 % (від 15,7 % в Іспанії до 30,7 % в Данії)[17]. Зазначимо, що частка доходів місцевих бюджетів, що перерозподіляється через ВВП, є не просто абстрактним показником децентралізації, вона свідчить про можливості задоволення суспільних послуг з місцевих бюджетів.

Значна залежність місцевих бюджетів від державного свідчить про недосконалість розподілу доходно–видаткових повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з нарощуванням доходної частини місцевих бюджетів через слабку економічну розвиненість окремих регіонів України.

---

[17] *Павлюк К. В.* Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24–37.

Централізація бюджетно–фінансових ресурсів суперечить практиці децентралізації повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Процес фіскальної децентралізації в Україні уповільнився. Тому можна сказати, що нашій державі й досі властива централізована модель формування бюджетних доходів місцевих органів влади.

У сучасній теорії міжбюджетних відносин тема збільшення жорсткості бюджетних обмежень тісно пов'язана з ідеєю «бюджетного федералізму, що зберігає ринок». З нею у свою чергу асоціюється підхід до вирівнювання соціальних умов за рахунок не стільки трансфертів, скільки залучення територій в економічну конкуренцію[18]. Це положення неможливо повною мірою застосувати до України, оскільки територіальна структура економіки свідчить про розрив у рівні валового регіонального продукту між регіонами, у рівні бюджетного забезпечення і у рівнях інвестиційної привабливості. Однак для умов України є природним намір втілювати соціальну політику у регіонах на основі єдиних, стандартизованих, підходів, а тенденція до децентралізації соціальної політики також передбачає залучення механізмів політики трансфертів.

Міжбюджетні трансферти є одним з важелів приведення рівня фінансування благ та послуг в усіх регіонах до єдиного знаменника. У структурі місцевих бюджетів останнім часом значну частку становлять і передані доходи, тобто відрахування з загальнодержавних податків, які також є одним з фінансових механізмів управління регіональним розвитком – 62–65 %. Натомість частка власних (локальних) податків та зборів, на які місцеві органи мають усі права адміністрування, коливається на рівні 2 %.

Звичайно, незначну частку податків та зборів, на які місцеві органи мають права адміністрування, можна пояснити необхідністю концентрації управлінських та фінансових ресурсів на державному рівні для вирішення різних макроекономічних проблем на зразок ліквідації структурних диспропорцій. Однак метою будь–яких соціально–економічних і взагалі суспільних трансформацій є забезпечення умов розвитку людського капіталу, а місцеві бюджети є джерелом фінансування більшості державних видатків, насамперед соціального спрямування, і забезпечення більшості функцій соціального характеру має відбуватися на місцях. Тому зазначена ситуація не є прийнятною.

[18] *Qian Y., Weingast B.* Federalizm as a Commitment to Preserving Market Constraint // Journal of Economic Perspective. 1997. – Vol. 11. – № 4; *Якобсон Л.* Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? // Вопросы экономики. – 2006. – № 8. – С. 31–45.

Негативними наслідками централізації бюджетної системи є низька якість і недостатнє фінансування соціальних благ, що надаються на місцевому рівні (освіта, охорона здоров'я, житлово–комунальні послуги). Місцеві органи не володіють реальними важелями впливу на втілення стратегії розвитку на місцях.

Нераціональна система бюджетних відносин між рівнями бюджетної структури послаблює спроможність місцевих органів влади здійснювати ефективну бюджетну політику, яка у свою чергу допомагала б формуванню сприятливого інвестиційного клімату. До того ж політика бюджетного вирівнювання, що втілюється в Україні, не забезпечує умов економічного зростання, оскільки навіть регіони, з бюджетів яких передаються кошти до державного бюджету, не мають для цього достатніх фінансових ресурсів. Крім того, в умовах нерозвиненості суспільних та політичних інститутів на місцях місцеві органи влади за значного обсягу фіскальних повноважень можуть здійснювати безвідповідальну боргову політику, що загрожує розбалансованістю економічного становища, сповільнює процеси структурної перебудови економіки регіонів.

Поступове зміщення акцентів на підвищення рівня бюджетно–фінансової децентралізації відбулося останніми роками. Згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» питома вага доходів загального фонду місцевих бюджетів у загальному фонді зведеного бюджету є найвищою за останні чотири роки і становить 25,3 %. Однак разом з тим на стимулювання розвитку регіонів, у тому числі депресивних територій, у 2008 р. планується спрямувати 150 млн грн. (що в 1,5 разу більше, ніж у 2007 р.). Крім того, на 855,9 млн грн збільшено обсяг трансфертів з державного бюджету до місцевих. Щорічне збільшення обсягу коштів, що виділяються на потреби територій через місцеві бюджети, внаслідок своєї гарантованості не сприяє підвищенню ініціативності територіальних громад у пошуку джерел наповнення бюджетів та самостійного, самодостатнього забезпечення власних потреб.

Рівень бюджетно–фінансової децентралізації є показником рівня бюджетної і податкової автономії місцевих органів щодо управління розвитком територій. Про нинішню ситуацію в Україні можна сказати, що процеси бюджетно–фінансової децентралізації не мають системності та не сприяють стимулюванню місцевих органів до пошуку джерел активізації власних економічних ресурсів.

У 2007 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня була схвалена Концепція реформування місцевих бюджетів. Концепція

передбачає перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально–економічного розвитку адміністративно–територіальних одиниць, зокрема у спосіб підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними коштами і удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин. Причому на першому етапі реалізації зазначеної Концепції передбачається удосконалити формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами. Від подальшої фіскальної децентралізації очікується підвищення ефективності надання публічних послуг, прискорення темпів економічного зростання, зниження міжрегіональних диспропорцій у рівні життя населення окремих регіонів.

Необхідно зазначити, що обрахування частки доходів та видатків місцевих бюджетів у видатках і доходах зведеного бюджету не дає повного уявлення про рівень бюджетної автономії, не дають змоги оцінити самостійність органів місцевого самоврядування та співвідносність повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Тому сумнівно, що збільшення частки доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті є ознакою збільшення автономії місцевих органів влади у прийнятті податково–бюджетних рішень. На порядку денному постало питання формування методології обрахунку рівня бюджетно–фінансової децентралізації з тим, щоб мати змогу оцінити ступінь задоволення потреб місцевих бюджетів у коштах та оцінити ефективність надання і витрачання бюджетних коштів.

Поняття бюджетно–фінансової децентралізації має політичні, економічні й інституційні аспекти міжбюджетних відносин і охоплює широкі сфери діяльності – від ефективності функціонування державних інститутів та розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фінансових трансфертів та підтримки системи соціального страхування. Ефективно розроблена політика бюджетно–фінансової децентралізації має зміцнювати місцеву автономію і сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності, відкритості управлінських рішень. Тому бюджетно–фінансова децентралізація має включати не тільки перегляд структури податків і трансфертів, упорядкування видаткових повноважень. Потрібне підвищення ролі місцевих органів в управлінні розвитком регіонів, посилення їх активності у створенні умов для активізації потенціалу економічного розвитку і зростання, залучення інвестицій, щоб мати на місцях джерела наповнення місцевих бюджетів. Модифікації потребує і

сама система розподілу бюджетних коштів між рівнями бюджетної системи: має бути унормована частка доходів і видатків у зведеному бюджеті на рівні, що не тільки підтверджений практикою загальноєвропейських країн з тривалими традиціями бюджетної децентралізації, а й відповідає сучасному стану розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні.

Регулювання фінансових потоків між бюджетами різних рівнів має на меті вирівнювання стандартів у забезпеченні населення суспільними та соціальними благами. Тому поряд з удосконаленням системи міжбюджетних відносин необхідно переглянути повноваження органів влади та самоврядування щодо формування місцевих бюджетів, поширювати середньострокове бюджетне планування, удосконалювати застосування програмно–цільового методу фінансування бюджетів.

Децентралізація системи управління проголошена важливим елементом подальшого державотворення. І бюджетно–фінансова децентралізація має відбуватися паралельно з децентралізацією владних повноважень. Тісно пов'язана з організацією системи державного управління, децентралізація є чинником побудови плідних взаємовідносин між центральним урядом і органами управління на місцевому рівні. Мотивація до здійснення широкої децентралізації владних повноважень включає два аспекти – політичний та економічний. Перший – це реакція на регламентацію діяльності місцевих органів з центру, другий – наслідок надмірної розподільчої діяльності з центру і необхідність ефективнішого використання наявних ресурсів.

З метою перетворення місцевих органів на реально діючих суб'єктів втілення державної та місцевої політики, розбудови місцевої демократії необхідно удосконалити процес здійснення в Україні бюджетно–фінансової децентралізації і для цього, на нашу думку, слід вжити таких заходів:

- змінити методику оцінки бюджетної децентралізації – ступінь процесів децентралізації слід оцінювати на основі аналізу таких параметрів: автономія місцевих органів у сфері податкової та витратної політики, тип отримуваних трансфертів, порядок розподілу трансфертів, ступінь свободи у здійсненні місцевих запозичень;
- переглянути існуючу податкову систему з метою надання місцевим органам влади прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності у забезпеченні необхідними коштами;
- внести зміни до механізму надання централізованої державної підтримки регіонам, аби створити умови для активізації дії всіх ендогенних чинників розвитку;

• позбавити район функцій перерозподільної ланки коштів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування (це питання потребує узгодженого вирішення разом з питанням територіальної реформи).

Пожвавлення економічного розвитку регіонів залежить не тільки від ефективної політики врегулювання міжбюджетних відносин. Ефективна бюджетна політика має втілювати основний принцип – поступовий перехід від бюджетного забезпечення територіальних громад до бюджетного регулювання. Однак не менше значення має створення умов для розвитку економіки, створення робочих місць, умов для розвитку підприємницької ініціативи.

7.6. Основні суперечності та перспективи структурних зрушень соціально–економічного розвитку регіонів України

Належне регулювання процесів економічного і соціального розвитку держави неможливе без урахування регіональних аспектів та територіальних особливостей реалізації державної політики в різних сферах діяльності суспільства. Дослідження регіональних аспектів дозволяє визначити сильні й слабкі сторони функціонування регіональних економічних систем, сприятливі та загрозливі тенденції у цій сфері та на основі цього сформувати систему заходів щодо удосконалення державної політики в різних сферах життєдіяльності.

Незважаючи на позитивні щорічні темпи приросту реального ВВП, які спостерігаються ще з 2000 р., економічне зростання в Україні відбувається на тлі поглиблення структурних та регіональних диспропорцій. Це обумовлює потенційну нестійкість зростання, оскільки спричиняє прискорене вичерпання локальних економічних потенціалів регіонів та вразливість економіки в цілому до зовнішніх дестабілізуючих чинників. Економічний і соціальний розвиток України в регіональному вимірі визначається такими тенденціями.

1. Показники валової доданої вартості, виробленої в регіонах України, постійно зростають за одночасного збільшення регіональної диференціації.

Так, спостерігається стійка позитивна динаміка виробництва валового регіонального продукту (ВРП) в усіх регіонах країни. Згідно з інформацією Держкомстату у 2006 р. зростання ВРП мало місце в усіх регіонах (від 0,2 % у Івано–Франківській області до 16,3 % у м. Севастополь). Найбільшу

питому вагу в сукупній доданій вартості мали м. Київ (17,5 %), Донецька і Дніпропетровська області (13,2 % і 9,6 % загального показника держави). Але 2006 р. позначився також зростанням територіальних розбіжностей в розподілі питомої ваги виробленого ВРП: різниця між максимальним і мінімальним значеннями зросла з 21,0 % у 2005 р. до 24,9 %.

Співвідношення між максимальним (м. Київ – 302,8 % до середнього в Україні) та мінімальним (Чернівецька область – 48,6 %) ВРП на одну особу складало 6,2 разу, або 254,2 в. п. Тільки в 5 регіонах України, що характеризуються як лідери (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Полтавська області та м. Київ), валовий регіональний продукт на одну особу не був меншим за середній в країні показник. Варто наголосити, що вказаний розрив суттєво зріс саме в період економічного зростання. У середині 90–х років він був суттєво меншим і, наприклад, у 1996 р. співвідношення між максимальним (м. Київ – 142,8 % до середнього в Україні) та мінімальним (Закарпатська область – 53,3 %) ВДВ на одну особу складало 2,7 разу, або 89,5 в. п.

2. Динаміка промислового виробництва регіонів значною мірою визначається структурою регіональних промислових комплексів. На промисловість припадає близько 30,0 % валової доданої вартості, створеної у країні. Найбільшим є внесок промисловості Донецької (20,5 % загального показника в країні), Дніпропетровської (16,5 %) і Луганської (8,7 %) областей.

Регіони, в яких суттєву питому вагу в структурі промислового виробництва складають паливна, добувна та металургійна галузі, протягом останніх років здебільшого демонструють досить скромні, порівняно із середніми в Україні темпи зростання. Так, у Донецькій області річні темпи приросту промислового виробництва не перевищували середні в країні, у Дніпропетровській в окремі роки випередження щодо середнього в країні темпу промислового зростання було незначним (табл. 7.1.). Частка металургії в промисловості цих областей становила у 2006 р. відповідно 48,9 % та 44,2 %, а в експорті – понад 70 %. Оскільки металургійна продукція є енергоємною, її значна частка у структурі експорту робить дані регіони енергозалежними і особливо вразливими до коливань цін на світовому ринку енергоресурсів. Таку саме повільну динаміку демонстрували Луганська та Полтавська області, частка сировинних галузей (видобутку енергетичних матеріалів, виробництва коксу, продуктів нафтопереробки та ядерного палива) в яких становила 46,9 % та 55,0 % відповідно.

Таблиця 7.1

Індекси продукції промисловості деяких областей України, %

Регіон	1990 = 100 %					До попереднього року			
	1998	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Україна	**49**	**92**	**95**	**101**	**111**	**113**	**103**	**106**	**110**
Волинська	31	97	118	141	203	123	122	119	144
Дніпропетровська	41	66	71	77	82	110	107	108	107
Донецька	44	78	72	76	82	113	92	106	108
Закарпатська	38	167	180	229	276	127	108	127	120
Запорізька	81	158	164	179	212	119	104	110	119
Луганська	33	79	81	82	95	111	102	102	116
Полтавська	48	87	85	91	94	110	98	107	103

У січні–лютому 2008 р. сировинна продукція в обсягах реалізованої промислової продукції України склала 67,4 %, тоді як інвестиційна – лише 16,2 %. При цьому в Дніпропетровській області це співвідношення дорівнювало 87,2 % і 6,6 %, Донецькій – 81,9 % та 12,6 %, Луганській – 90,2 % та 6,8 %, Полтавській – 64,7 % та 20,3 %. Відтак, доходимо висновку про неперспективність моногалузевої орієнтацій промисловості регіону та очевидну відсутність належного поширення ефекту зростання експортоорієнтованих галузей для економіки в цілому.

Натомість найвищі темпи зростання промисловості характерні для областей, в яких відбулося збільшення питомої ваги машинобудування, яке демонструє темпи зростання вищі, ніж у середньому у промисловості. Це передусім стосується Волинської та Закарпатської областей, які традиційно характеризувалися як аграрні та економічно відсталі. Нині частка машинобудування в промисловості цих областей складає 38,0 % та 50,7 % відповідно, що більше, ніж у 1990 р. Показовим є приклад Запорізької області, яка, поєднуючи високі частки металургії та машинобудування (38,5 % та 22,3 % відповідно) спромоглася досягти високих темпів зростання промислового виробництва в цілому. Отже, з огляду на зазначену диференціацію темпів зростання промисловості можна прогнозувати поступову втрату економічного лідерства традиційно індустріально розвинених регіонів та майбутній перерозподіл територіальних економічних центрів.

3. Розподіл соціального ефекту від економічного зростання виявляється через регіональну диференціацію показника середньої заробітної плати. Столиця, а також східні області, маючи на своїй території конкурентоспроможні підприємства із значним рівнем рентабельності

(металургійна промисловість, фінанси, нерухомість тощо), забезпечують своїх працівників високою заробітною платою. У 2007 р. найвищою середньомісячна зарплата була в м. Києві, Донецькій і Дніпропетровській областях (1961 грн, 1337 грн і 1315 грн відповідно). Аграрні регіони, маючи здебільшого підприємства з менш прибутковою продукцією, формують заробітну плату відповідно до своїх можливостей: найнижчі значення характерні для північно–західних областей – Тернопільської – 785 грн, Волинської – 843 грн, Вінницької – 852 грн. Важливо зазначити, що регіональні співвідношення середньої заробітної плати, попри зміни співвідношення душових показників, залишаються переважно незмінними, що свідчить про недостатньо стійкий зв'язок між динамікою заробітної плати та продуктивністю праці.

4. У розподілі ресурсів спостерігається певне збільшення частки менш розвинених регіонів. Хоча інвестиційні ресурси, зважаючи на показники регіональної диференціації, концентруються в регіонах із значним рівнем економічного розвитку, але при цьому поступово розосереджуються у напрямі менш розвинених територій України. На нашу думку, це пояснюється певним перенасиченням високорозвинених регіонів ресурсами та потребою в активізації не задіяних раніше чинників конкурентоспроможності (сприятливе геоекономічне положення, прикордонне розташування, використання робочої сили, освоєння локального ринку тощо).

Так, за темпами зростання інвестицій в основний капітал у 2007 р. за середньої величини у державі 29,8 % вищими темпами цей показник збільшувався у Чернігівській області (39,0 %), Тернопільській (38,9 %) та Житомирській (36,9 %) областях (рис. 7.3).

Відтак, відбувається активізація приросту інвестицій в основний капітал для регіонів з відносно невисоким рівнем економічного розвитку, що сприяє зменшенню регіональної диференціації обсягів інвестицій в основний капітал. Величина розмаху варіації за показником інвестицій в основний капітал починаючи з 2005 р. зменшувалася й складала у 2005 р. 20,3 %, 2006 р. – 19,2 %, 2007 р. – 19,0 % (рис. 7.4).

Як наслідок, зменшується й диференціація показника надходження інвестицій в основний капітал на одну особу: з 9,2 разу в 2004 р. до 8,4 разу в 2006 р. та 7,8 разу – в 2007 р. (рис. 7.5).

Значна регіональна диференціація притаманна також вподобанням **іноземних інвесторів.** Якщо в цілому в Україні прямі іноземні інвестиції зросли у 2007 р. на 36,5 %, в Рівненській області цей приріст становив

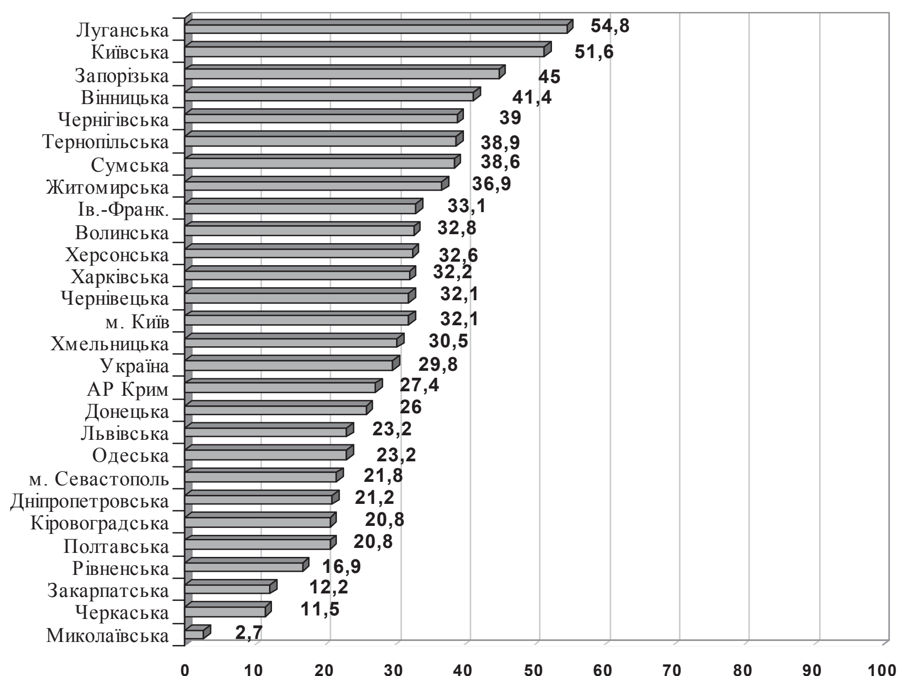


Рис. 7.3. Приріст інвестицій в основний капітал для України та її регіонів в 2007 р., % (рейтингова оцінка)

119,4 %, Волинській – 45,7 %, Житомирській – 41,3 %. Найвища частка надійшла до м. Києва (32,2 %), Дніпропетровської (9,9 %) та Донецької (4,6 %) областей, що пояснюється високим рівнем конкурентоспроможності окремих галузей господарства, розвитком виробничої інфраструктури цих регіонів, наявністю висококваліфікованих трудових ресурсів і сприятливим географічним положенням.

Найменш привабливими для іноземних інвесторів були регіони з невисоким рівнем розвитку промислової, фінансової та соціальної інфраструктури. У 2007 р. на Кіровоградську, Тернопільську і Чернівецьку області припало по 0,1 % усіх іноземних інвестицій. При цьому спостерігалося прискорення темпів приросту інвестиційних показників окремих регіонів–аутсайдерів, які перевищили середнє значення в країні, що сприяє певному зменшенню значних територіальних контрастів, посиленню економічної єдності регіонів. Ілюстративним у цьому відношенні є приклад Рівненської області. У 2006 р. обсяг прямих іноземних інвестицій в область склав 110,6 млн дол. (20 місце серед регіонів України), у 2007 р. темпи приросту показника ста-

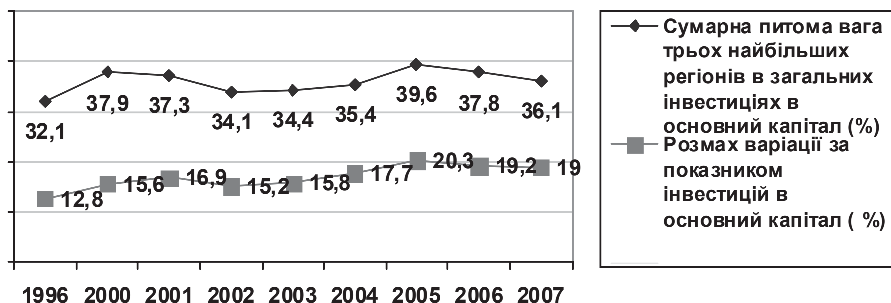


Рис. 7.4. Сумарна питома вага і розмах варіації за показником інвестицій в основний капітал протягом 1996–2007 рр.

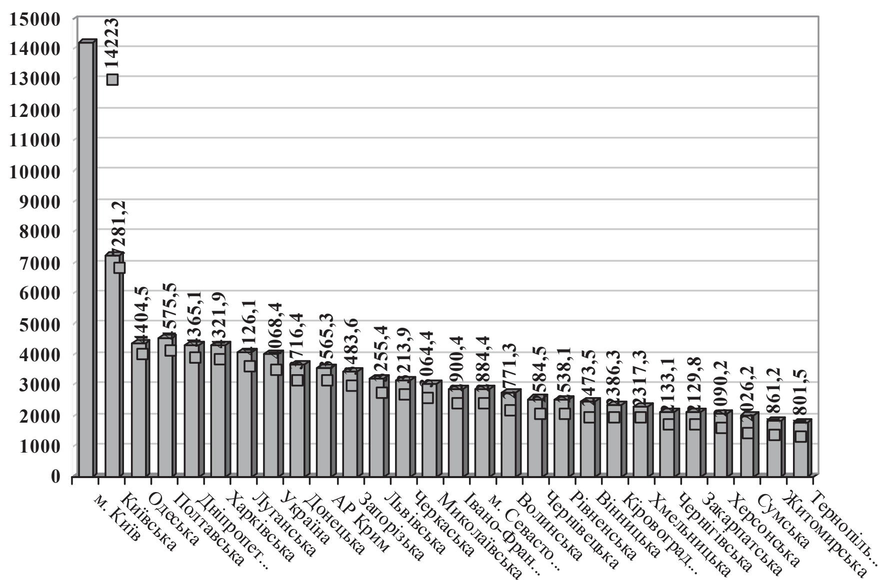


Рис. 7.5. Показник інвестицій в основний капітал по відношенню на одну особу України і регіонів за 2007 р., грн (рейтингова оцінка)

новили 119,4 %, у результаті чого абсолютний показник зріс до рівня 245,1 млн дол. (14 місце серед регіонів України).

Утім після 2005 р. розмах варіації за показником прямих іноземних інвестицій почав зростати (рис. 7.6).

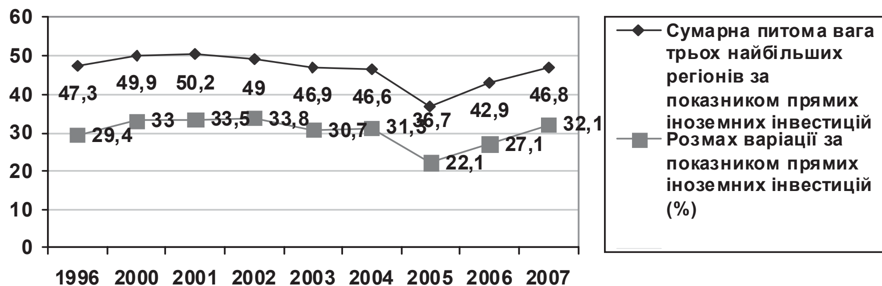


Рис. 7.6. Сумарна питома вага і розмах варіації за показником прямих іноземних інвестицій протягом 1996–2007 рр.

Посилюється також диференціація за розподілом іноземних інвестицій на одну особу: вона складала 40,7 разу в 2004 р., 53,7 – в 2006 р., 76,1 – в 2007 р. (рис. 7.7).

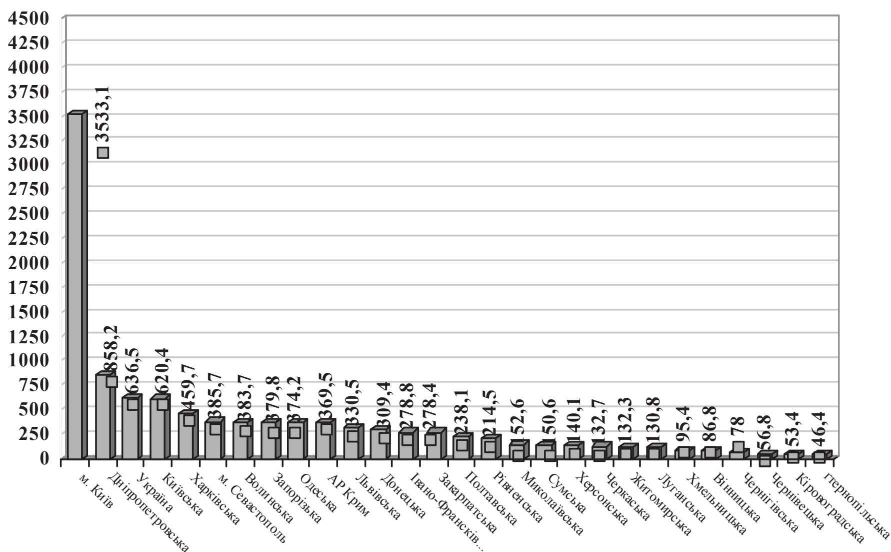


Рис. 7.7. Показник прямих іноземних інвестицій на одну особу України і регіонів за 2007 р., дол. (рейтингова оцінка)

5. Сировинне спрямування економіки руйнує природно–ресурсний потенціал та погіршує екологічну ситуацію в країні та регіонах.

Першочергове освоєння саме мінеральних ресурсів відповідало потребам індустріальної економіки, проте зворотним боком такого

освоєння стало надмірне забруднення навколишнього середовища та руйнація природно–рекреаційного потенціалу, насамперед в індустріально–розвинених регіонах. Так, підприємства металургійної, паливної промисловості та електроенергетики є найбільшими забруднювачами атмосферного повітря. У 2006 р. у середньому одним підприємством було викинуто в атмосферне повітря 437,7 т шкідливих речовин, у той час як для металургійної галузі цей показник склав 3480,1 т, а для галузі видобування паливно–енергетичних корисних копалин – 3097,5 т. Відповідно найбільшими забруднювачами атмосферного повітря є регіони, де суттєву частку у структурі виробництва становлять саме названі галузі. Наприклад, у 2006 р. найбільша кількість викидів шкідливих речовин у атмосферне повітря (понад 100 тис. т на рік) характерна для Донецької (1895,2 тис. т за 2006 р.), Дніпропетровської (1273,7 тис. т), Луганської (641,3 тис. т), Запорізької (378,8 тис. т) та Харківської (324,2 тис. т) областей. Найменші обсяги викидів характерні здебільшого для аграрних областей – Тернопільської (53,5 тис. т) та Чернівецької (32,7 тис. т на рік), які також є найменш економічно розвиненими.

Особливе місце у списку забруднювачів атмосферного повітря належить м. Києву, економіка якого за низкою ознак наближається до постіндустріального типу і який водночас належить до найбільших забруднювачів атмосферного повітря в Україні (227,1 тис. т на рік 2006 р.). Крім того, для Києва характерна найбільша концентрація викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря – 283,9 т на км^2. Друге місце за цим показником посідає Донецька область (71,5 т на км^2).

6. Деформована структура виробництва, негативно позначаючись на регіональних ринках праці та екологічній ситуації, погіршує якісний та кількісний стан трудового потенціалу регіонів України.

В індустріально розвинених регіонах, які є найбільш екологічно забрудненими, спостерігається особливо складна демографічна ситуація. Так, у 2007 р. коефіцієнт природного скорочення населення в Україні склав 6,2 ‰, при цьому в Донецькій області – 9,1 ‰, Дніпропетровській – 7,4 ‰, Луганській – 9,2 ‰. Луганська область також характеризується найвищим у країні рівнем смертності дітей у віці до 1 року, який тут у 2007 р. склав 14,1‰ проти 11,1 ‰ у країні в цілому. Західний регіон, де зосереджена більшість слабкорозвинених областей, має найнижчий у країні рівень природного скорочення населення, при цьому Закарпатська область у 2007 р. була єдиною в Україні, де природний приріст був позитивним і складав 0,3 ‰.

На динаміці чисельності населення регіонів України також негативно позначається несприятлива ситуація на регіональних ринках праці. Рівень безробіття, що перевищує середній у країні рівень, характерний для більшості областей Центрального (виняток становлять Київська область та м. Київ) та Західного регіонів, які є також переважно економічно слабкорозвиненими. У регіонах з високим рівнем безробіття заробітна плата, як правило, також є значно нижчою за середній у країні рівень. Високий рівень безробіття та низька заробітна плата стимулюють робочу силу переміщуватися за межі регіону і країни в цілому. Так для більшості регіонів України характерна від'ємна внутрішня міграція: 2007 р. позитивний приріст внутрішньої міграції спостерігався лише в 5 областях – Волинській (0,2 ‰), Дніпропетровській (0,2 ‰), Одеській (0,1 ‰), Харківській (0,9 ‰), Чернівецькій (0,6 ‰) областях, а також Києві (8,3 ‰) і Севастополі (4,1 ‰). Для таких індустріально розвинених областей як Донецька, Запорізька та Луганська, в яких рівень зайнятості та заробітної плати є відносно високими порівняно з середніми показниками в країні, також характерна від'ємна внутрішня міграція, що свідчить про певну соціальну нестійкість у цих регіонах.

Для регіонів з несприятливою ситуацією на ринках праці, віддалених від Київської області та м. Києва, але розташованих близько від кордону, властивою є тенденція до переміщення робочої сили за кордон у формі трудової міграції – як легальної, так і нелегальної. Наприклад, якщо в 2007 р. сальдо зовнішньої міграції в цілому для України було позитивним і склало 0,3 ‰, то у Волинській (–0,3 ‰), Закарпатській (–0,4 ‰), Луганській (–0,6 ‰), Львівській (–0,1 ‰), Рівненській (–0,5 ‰), Сумській (–0,1 ‰), Тернопільській (–0,2 ‰) та Чернігівській (–0,1 ‰) областях, воно було негативним.

Посилення міжрегіональних відмінностей є наслідком і відображенням послаблення міжрегіональних зв'язків та територіальної єдності національної економіки. Негативними наслідками зростаючих регіональних соціально–економічних диспропорцій та територіальної дезінтеграції, зокрема, є:

- посилення фрагментарного, ситуативного характеру державного регулювання економіки; неспроможність держави здійснює цілісне і ефективне макроекономічне регулювання, оскільки реалізація певних макроекономічних інструментів (наприклад, монетарна або фіскальна політика) справлятиме ефективний вплив лише на певні сегменти економіки або території і не матиме загального очікуваного макроекономічного ефекту;

- гальмування територіальної дифузії (поширення) економічних ресурсів (матеріальних, трудових, фінансових, інформаційних) та нововведень – як технологічних, так і інституційних, а відтак, послаблену дію інтенсивних (інноваційних) чинників економічного зростання та посилення екстенсивних;
- послаблення підґрунтя для територіальної єдності держави, а відтак, зростання політичного міжрегіонального протистояння та потенційних ризиків територіального розколу держави.

Як наслідок, в економіці України поки що не спостерігається ефект регіональної синергії, за якого комбінований результат функціонування регіонів країни мав би суттєво перевищувати звичайну суму результатів діяльності незалежно функціонуючих регіонів. Слабка (або й від'ємна) дія ефекту міжрегіональної синергії означає розмивання економіки держави як цілісного і системного утворення.

Структурні та технологічні зрушення у сучасній економіці спричиняють зміну конкурентних переваг регіонів і відповідно регіонів – економічних лідерів. В індустріальну епоху чинником здобуття конкурентних переваг країн та регіонів було їх забезпечення природними, насамперед мінеральними, ресурсами, які є сировинною базою для розвитку галузей важкої промисловості. Згідно із сьогоднішніми оцінками[19] найбільшим природно–ресурсним потенціалом в Україні забезпечені передусім такі індустріально розвинені області, як Донецька (12,3 % від сумарного по Україні), Дніпропетровська (10,9 %) та Луганська (8,8 %) області. Проте технологічна революція змінює співвідношення економічних ресурсів, їх внесок у створюваний ВВП і відповідно характер і рівень конкурентоспроможності різних регіонів країни. Модернізація виробництва, використання новітніх енергоощадних технологій, знижуючи праце–, енерго–, ресурсоємність виробництва, зменшить і залежність розміщення промислових підприємств від наявності значної кількості відповідної сировини, палива, трудових ресурсів тощо.

Це обумовлює необхідність оволодіння новітніми чинниками та резервами розвитку. Причому необхідно, аби еволюція чинників регіонального розвитку не спричинилася до нової «хвилі» регіональних диспропорцій. На жаль, нині, особливо зважаючи на активне руйнування в індустріальних регіонах таких потенційно важливих резервів розвитку як людський та

[19] *Стеченко Д. М.* Розміщення продуктивних сил і регіоналістика: Підручник. – К.: Вікар, 2006. – С. 118.

еколого–рекреаційний потенціал, загроза збільшення диспропорцій є досить реальною.

Таким чином, **Україні необхідна цілеспрямована політика щодо послаблення територіальних розбіжностей розподілу економічних і соціальних ресурсів між регіонами. Основними стратегічними напрямами такої політики є такі.**

1. Удосконалення нормативно–правових положень, що регулюють економічний і соціальний розвиток регіонів України, чітке закріплення на законодавчому рівні принципів, шляхів і механізмів регіонального розвитку відповідно до реалій сучасного соціально–економічного функціонування регіонів, узгодження на загальнодержавному рівні регіональних Стратегій розвитку, розробка і затвердження на правовому рівні системи заходів мінімізації впливу несприятливих процесів на соціальний і економічний розвиток регіонів.

2. Поступовий перехід від практики перерозподілу ресурсів між регіонами до стимулювання ефективного використання внутрішніх матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, удосконалення існуючих механізмів перерозподілу податкових та інших платежів, що дозволить знизити регіональні розбіжності розподілу ресурсів.

3. Стимулювання економічного зростання менш розвинених регіонів на основі активізації використання внутрішніх резервів конкурентоспроможності: для західних і південних регіонів такими резервами є туристично–рекреаційна сфера, для прикордонних – розвиток транскордонного співробітництва тощо – активізація використання наявних можливостей надасть змогу значно поліпшити ситуацію в конкретних областях.

4. Забезпечення пріоритетного розвитку видів економічної діяльності, пов’язаних з охороною здоров’я та туризмом, зокрема так званим екологічним, або зеленим, сільським туризмом – потужним потенціалом в цьому сенсі володіє саме Західний регіон, насамперед Закарпатська, Івано–Франківська, Львівська та Чернівецька області, які мають відповідні рідкісні природні характеристики, а також відрізняються відносно меншим ступенем забруднення навколишнього середовища, ніж Північно–Східний, Донецький та Придніпровський регіони.

5. Інформаційне та фінансове сприяння, насамперед у невеликих містах та сільській місцевості, розбудові елементів інфраструктури (транспортної, інформаційної, соціальної, фінансової тощо), які збільшують територіальну мобільність матеріальних, трудових, фінансових, інформаційних ресурсів, а також прискорюють територіальну дифузію нововведень.

7.7. Системний аналіз стану людського капіталу в Україні: регіональний аспект

Утвердження в розвинених країнах «нової економіки», розвиток якої базується на знаннях та інноваціях, свідчить, що невикористані резерви, оптимальні шляхи для ефективного довгострокового розвитку слід шукати у визнанні теорії людського капіталу та реального запровадження її провідних положень у практику ринкових перетворень, зокрема ідей щодо інвестування у розвиток людського капіталу.

Україна значно поступається за рівнем розвитку людського капіталу розвиненим країнам, що виявляється за такими критеріями:

- **якість життя:** за індексом якості життя у 2008 р. наша країна розділила 62 місце з Намібією і втратила 3 позиції порівняно з 2006 р.; значення субіндексу охорони здоров'я становило 72 проти 71 у 2006 р.[20];
- **фінансування людського розвитку** за рахунок усіх джерел (держави, домогосподарств та підприємств): видатки на охорону здоров'я в Україні у 2007 р. зменшилися до 3,4 % ВВП проти 3,8 % ВВП у 1998 р.; видатки на освіту у 2007 р. становили 7 % ВВП, не відповідаючи вимогам законодавства щодо фінансового забезпечення сфери освіти. За даними опитування Держкомстату України, у жовтні 2007 р., частка домогосподарств, які повідомили про випадки неможливості задовольнити потреби в отриманні медичної допомоги, склала 18 % від загальної кількості домогосподарств, що на 5 в.п. більше, ніж у 2006 р.[21]
- **позиція у розвитку людського потенціалу країни:** у 2007 р. порівняно із 2005 р. Україна перемістилася з 70–го на 76–те місце за розвитком людського потенціалу згідно із «Звітом ООН про людський розвиток – 2007»[22].

Існування зазначених чинників низького рівня розвитку людського потенціалу призводить до негативних соціально–економічних наслідків, серед яких слід виокремити такі.

1. **Зростання обсягів і темпів депопуляції населення з погіршенням якісних характеристик людського капіталу** при значних міграційних втратах населення продуктивного віку та високого професійно–кваліфікаційного рівня. За різними оцінками від 2 до 7 млн українців здійснюють трудову діяльність за кордоном. На 1 січня 2008 р. загальна

[20] http://www.il–ireland.com/il/qofl2008/#Ukraine
[21] *Самооцінка* населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2007 році // Держкомстат України, 1998–2008 // http://www.ukrstat.gov.ua
[22] *Human* development report 2007 // http ://hdr. undp.org/hdr2006 /statistics/

кількість наявного населення України становила 46372,7 тис., скоротившись протягом останніх п'ятнадцять років на понад 5 млн осіб. Тенденція депопуляції населення характерна і для Західного регіону нашої країни, що підтверджують дані табл.7.2[23].

Таблиця 7.2

Чисельність населення Західного регіону України

Області Західного регіону України	Чисельністьнаселення на1 квітня 2001 р.	Чисельність населення на 1 квітня 2008 р.
Волинська	1053100	1036011
Закарпатська	1281200	1242171
Івано–Франківська	1452500	1381569
Львівська	2699100	2555937
Рівненська	1183200	1151148
Тернопільська	1149400	1096889
Хмельницька	1443800	1347374
Чернівецька	928100	903581

Недостатня соціальна захищеність населення Західного регіону є однією з найвагоміших причин міграційних процесів. Доводиться констатувати, що Західний регіон став одним з найбільших постачальників дешевої кваліфікованої робочої сили та наукових кадрів на світовий ринок.

2. **Нераціональна демографічна структура населення**, що призводить до збільшення питомої ваги осіб у віці від 60 років і старше (понад 20 % населення) і зменшення питомої ваги осіб у віці, молодшому за працездатний. За період 1995–2007 рр. зміна основних пропорцій вікових груп населення країни спричинила збільшення демографічного навантаження на населення працездатного віку. Цей показник в Україні становить 681 особу непрацездатного віку в розрахунку на 1000 населення працездатного віку, з них частка дітей – 41,6 %.

3. **Зниження показника шлюбності**, що призводить до підвищення віку при одруженні, ускладнення процесу кваліфікаційно–освітнього становлення молоді. Кількість зареєстрованих шлюбів на Україні у розрахунку на 1000 населення становила 9 на 1 січня 2007 р. проти 9,3 – у 1990 р.; кількість розлучень – 3,8 проти 3,7 відповідно.

У більшості областей Західного регіону спостерігається тенденція зменшення зареєстрованих шлюбів. У Івано–Франківській області кількість зареєстрованих шлюбів у розрахунку на 1000 населення становила у січні–березні 2008 р. 5 проти 5,9 у січні–березні 2007 р., у: Львівській

[23] http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html

області – 4,3 проти 4,5, Рівненські області – 5,0 проти 5,5, Тернопільській – 4,5 проти 5,3, Хмельницькій – 4,1 проти 4,5, Чернівецькій 3,8 проти 4,5 за відповідний період.

4. **Зменшення кількості народжених** у розрахунку на 1000 населення відповідно з 12,6 до 10,2 осіб за 1990–2007 рр. при невисокому сумарному коефіцієнті народжуваності (1,2) та значної територіальної диференціації цих показників. Незважаючи на деяке поліпшення ситуації з народжуваністю у Західному регіоні останніми роками, темпи природного скорочення населення в Україні вирізняються своєю масштабністю на тлі країн СНД та Євросоюзу. Сучасний рівень народжуваності в країні не забезпечує природного приросту населення через високий рівень смертності. Нині фактично відсутній відтворювальний потенціал для заміщення поколінь батьків поколіннями дітей.

5. **Подальше збільшення кількості осіб похилого віку**. Середній вік населення за період 2000–2007 рр. збільшився з 38,5 до 39,7 років. За міжнародними стандартами населення вважається старим, якщо частка осіб пенсійного віку перевищує 12 % населення країни. В Україні у 2007 р. частка осіб пенсійного віку досягла 23,9 %. Ця ситуація призводить до підвищення рівня бідності значної частини населення нашої держави.

Це призводить до перерозподілу суспільних фондів і збільшення потреби в соціальних видатках, збільшує навантаження на систему охорони здоров'я, загострює дефіцит робочої сили тощо. Демографічне навантаження на працездатне населення України практично вдвічі перевищує показник в країнах ЄС – у 2007 р. рівень цього параметра досяг позначки 732 на 1000 осіб працездатного віку.

6. **Підвищення рівня смертності населення**, яка у січні 2007 р. досягла 16,4 ‰ проти 12,1,3 ‰ у 1990 р., що зумовлено демографічним старінням населення, недостатньо високим рівнем розвитку системи охорони здоров'я та відповідною якістю медичних послуг, наслідками чорнобильської катастрофи тощо. Практично усі області західного регіону нашої країни характеризуються підвищенням рівня смертності населення. Загальний коефіцієнт смертності у січні–березні 2008 р. порівняно із січнем–березнем 2007 р. у Волинській області складав 16,1 проти 16,0, Львівській області – 15,5 проти 15,1, Рівненській області – 15,2 проти 14,5, Хмельницькій області – 18,9 проти 18,3, Чернівецькій області – 15,2 проти 15.

7. **Високий рівень смертності чоловіків у працездатному віці, зайнятих у базових галузях промисловості** через травматизм, отруєння

(40 % 16–річних хлопчиків не мають шансів дожити до 60 років). Внаслідок цього у найбільш продуктивному віці коефіцієнт смертності чоловіків в Україні перевищує аналогічні показники для жінок, а різниця між очікуваною тривалістю життя жінок та чоловіків досягає 11 років (у окремих областях України – до 13 років).

8. **Знецінення людського капіталу**, яке зачепило як загальний (знання, навички, розумові звички, які люди отримують у системі формальної освіти), так і специфічні аспекти людського капіталу (знання і уміння, які працівники здобувають у процесі своєї виробничої діяльності безпосередньо на робочих місцях). Масове знецінення освітнього потенціалу стало одним з головних чинників різкого зниження продуктивності праці.

9. **«Перекіс» у спеціальностях.** Несприятливі ефекти від «міграційного» зменшення пропозиції робочої сили посилюються структурним «перекосом» на користь економічних спеціальностей у виборі освіти. Обмежена пропозиція інженерних працівників зумовлює неналежний відбір на ринку праці, що перешкоджає технологічним інвестиціям. Багато кваліфікованих фахівців–інженерів не мають необхідної мовної та загальноекономічної універсальності. Виникає парадокс, коли високе безробіття поєднується з браком працівників потрібної кваліфікації. За даними Федерації роботодавців, в українській промисловості не вистачає 1,8 млн, або майже 30 % працівників зі спеціальною технічною підготовкою. Окрім цього, за експертними оцінками, попит на робочі спеціальності перевищує пропозицію в 4–6 разів, у той час як потреба у фахівцях з вищою освітою є набагато меншою, ніж готують ВНЗ (рис. 7.8). Особливо ця тенденція характерна для Західного регіону нашої країни, що підсилюється високим рівнем міжнародної трудової еміграції.

10. **Старіння наукових кадрів.** Загалом тільки у Західній Україні налічується 16 тис. науковців, 8 тис. академіків та 10 тис. кандидатів наук. Вікова структура науковців вимагає змін, адже кожен шостий науковий дослідник – пенсіонер, а середній вік науковця становить 69 років. Західний регіон посідає друге місце в Україні за кількістю наукових розробок, проте лише шосте – за їх фінансуванням.

11. **Низький рівень оплати праці,** яка у 2007 р. в Україні складала 0,9 євро за годину проти 5 євро в Польщі й 30 євро у Німеччині і Франції, що є одним з визначальних чинників виїзду економічно активного населення нашої країни за кордон у пошуках праці. Розмір мінімальної заробітної плати в нашій країні у 2007 р. становив 74,9 % від прожиткового мінімуму для працездатної особи, а питома вага робітників з оплатою праці, нижчою

за прожитковий мінімум, сягала 20,3 %. В Європі оплата праці сягає 30 % вартості виробленого працівником продукту, в Україні це співвідношення є меншим ніж 5 %.

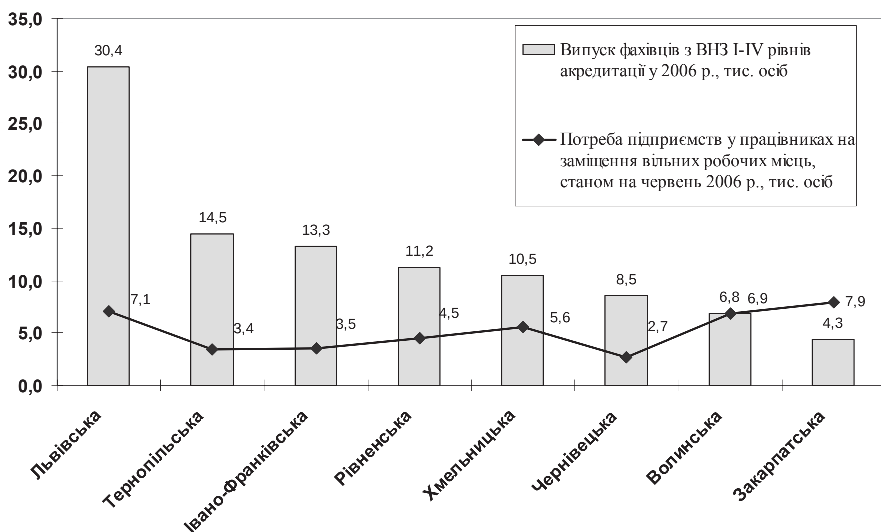


Рис. 7.8. Випуск фахівців ВНЗ I–IV рівнів акредитації у 2006 р. і потреба ринку праці у Західному регіоні України

За даними дослідження конкурентоспроможності областей України, яке підготував Всесвітній економічний форум, високі оцінки привласнені західним областям: Закарпаття випереджає за розвитком Туреччину, Хмельницька область – Бразилію, Львівська – на рівні з Росією. Найпривабливішими для життя визнані Закарпатська, Хмельницька і Полтавська області. Експерти ООН також заперечили, що рівень життя в Західній Україні істотно нижче за середній. Наприклад, в Львівській, Закарпатській і Івано–Франківській областях середній рівень зарплат майже вдвічі перевищує прожитковий мінімум.

Слід відзначити і Чернівецьку область, яка завдяки справжньому соціальному вибуху – введенню десятків соціально–культурних об'єктів, значним капіталовкладенням у медицину, освіту та культуру, за розвитком людського потенціалу перемістилася з 27 на 4 місце. В охороні здоров'я вдалося поліпшити ситуацію на 24 позиції, показник матеріального добробуту зріс на 4 позиції, а соціального захисту – на 9 позицій.

Зазначимо, що певні позитивні зрушення, які відслідковувалися останнім часом у рівні доходів населення нашої держави, гальмуються інтенсифікацією процесів інфляції й існуванням суттєвих диспропорцій в оплаті праці за галузевими ознаками. Досягнення високого рівня соціальних стандартів життя потребує подальшого удосконалення політики доходів, подолання регіональної та галузевої диспропорцій, зростання соціальних стандартів та поетапного наближення їх до європейського рівня.

За умови подальшого зниження рівня розвитку людського потенціалу слід очікувати на такі основні небезпеки та ризики.

1. **Погіршення якісних характеристик відтворення населення** (насамперед йдеться про здоров'я) та різке зниження конкурентоспроможності вітчизняного людського капіталу.

2. **Поширення маргіналізації населення**, поява так званої категорії «неомаргіналів», тобто осіб з достатньо високим освітньо–професійним рівнем, які не знайшли прийнятного способу його реалізації, внаслідок чого за межею бідності опиниться значна частина зайнятого населення, яке нерідко поєднує різні форми вторинної, третинної зайнятості й працює понад законодавчо встановлену тривалість робочого часу з тим, щоб досягти соціально прийнятного рівня доходу. Зусилля, які докладаються урядом у цьому напрямі, зокрема для посилення базової соціальної захищеності населення, є недостатніми порівняно з дією чинників, що посилюють бідність населення.

3. **Посилення гендерної нерівності, фемінізація бідності і безробіття**. Як відомо, жіноче населення володіє вищим освітнім потенціалом при зайнятості на менш престижних робочих місцях з нижчою майже на третину заробітною платою, ніж у чоловіків (у середньому це близько 70 % оплати праці чоловіків). Зокрема в органах законодавчої влади частка жінок становить 8,5 %, серед власників середнього і малого бізнесу – 20 %. Окрім цього, частка жінок у складі офіційно зареєстрованих безробітних та незайнятого населення є досить високою порівняно з їх часткою у складі працездатного і зайнятого населення, а поширення безшлюбного материнства та значно нижчий порівняно з чоловіками рівень оплати праці значно погіршують їх становище на ринку праці.

4. **Знецінення інвестицій в освіту.** Викривлена мотивація отримання вищої освіти, відносна легкість її отримання, зниження якості підготовки у вищих навчальних закладах призводить до того, що у сучасних умовах вища освіта загалом не перешкоджає деформації пропозиції на ринку праці, відбувається подальше знецінення дипломів з вищою освітою. У

результаті часто випускники ВНЗ «відбирають» робочі місця у випускників шкіл та у випускників середніх спеціальних навчальних закладів. Зауважимо, що кількість студентів, які навчалися у вищих навчальних закладах у 2006/2007 н. р. зросла майже вдвічі й становить 2786,6 тис. проти 1638,3 тис. у 1990/1991 н. р.

Якщо ці тенденції набудуть розвитку, то більша частина робочої сили матиме вищу освіту, тоді як на вітчизняному ринку праці бракує фахівців робітничих спеціальностей.

З метою усунення негативних тенденцій у сфері розвитку людського капіталу в Україні прийнято «Стратегію демографічного розвитку України на 2006–2015 роки», яка покликана сприяти природному відтворенню та збільшенню кількості і якості населення в Україні; Постанови Кабінету Міністрів України «Про Національний план розвитку системи охорони здоров'я на період до 2010 року» (№ 1790 від 13.06.2007 р.); «Про Державну програму з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року» (№ 1834 від 27.12.2006 р.); «Про Державну програму протидії торгівлі людьми на період до 2010 року» (№ 410 від 7 березня 2007 р.); здійснюється громадське обговорення проекту Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції Державної програми «Здорова дитина на 2008–2017 роки».

Проте доводиться констатувати, що заходи розвитку людського капіталу, передбачені цими нормативно–правовими актами, мають фрагментарний характер, відсутня системна політика розвитку людського капіталу на всіх рівнях державного управління, питання якості життя не визнане пріоритетом соціально–економічного розвитку України та її регіонів.

Досвід розвинених держав свідчить, що сучасна концепція управління розвитком людського капіталу має будуватися на таких основних принципах:

1) стратегічного підходу управління людськими ресурсами на основі покращення людського капіталу з урахуванням довгострокових перспектив його розвитку;

2) інвестиційності, який полягає у визнанні економічної віддачі капіталовкладень у людський капітал та інвестуванні у його розвиток з метою поліпшення якості;

3) розвитку: створення умов для безперервного навчання і розвитку трудового потенціалу на основі розкриття інтелектуальних, творчих і підприємницьких здібностей, зростання компетенцій та підвищення

мотивації для досягнення як загальнодержавних цілей, так і цілей для задоволення особистих потреб;

4) якості трудового життя: в умовах переходу в управлінні людськими ресурсами від технократичного підходу до гуманістичного особливого значення набуває збагачення змісту праці, справедлива винагорода за особистий вклад у кінцевий результат, створення комфортних умов і сприятливого психологічного мікроклімату в трудовому колективі, формування позитивної організаційної культури, надання можливостей для професійного і службового зростання;

5) професіоналізації управління; цей принцип заснований на необхідності підвищення організаційного статусу, рівня професіональної компетентності спеціалістів служб управління людськими ресурсами, що здатні виконувати складні аналітичні, управлінські, соціальні, освітні функції, грамотно регулювати трудові відносини і формувати «соціальний капітал» в організації;

6) інноваційності – визнання інноваційної якості людського капіталу, розробка і застосування прогресивних персонал–технологій розвитку людських ресурсів.

Враховуючи вищенаведене, а також з метою недопущення критичних негативних соціально–економічних наслідків доцільно вжити таких інституційних та програмних заходів щодо розвитку людського потенціалу.

1. У щорічних Посланнях Президента України до Верховної Ради України, державних та регіональних програмах соціально–економічного розвитку та інших стратегічних документах визнавати розвиток людського капіталу як чинник зміцнення конкурентоспроможності держави і пріоритет соціально–економічного розвитку держави.

2. При розробленні заходів на виконання Стратегії національної безпеки України врахувати серед загроз національній безпеці України найгостріші соціально–економічні наслідки втрати людського потенціалу як трудоресурсної небезпеки та передбачити їх подолання в контексті національної безпеки (в соціальній та економічній сферах).

3. Створювати і запроваджувати державні цільові програми, спрямовані на виправлення критичної демографічної ситуації, що склалася в країні, – розширення видів та збільшення обсягів кредитувань на демографічні цілі (надання пільгових кредитів молодим сім’ям з дітьми, кредитування пільгового молодіжного житлового будівництва, прискорення реалізації пенсійної реформи та підвищення її ефективності, поси-

лення державних гарантій щодо забезпечення медичних заходів у сфері охорони материнства і дитинства тощо). Вирішення демографічних проблем в Україні має на меті як подолання депопуляції, так і забезпечення відтворення трудового потенціалу країни та поліпшення якості життя населення[24].

4. Передбачити поступове приведення фінансування людського розвитку (витрат на освіту та охорону здоров'я) до рівня групи країн з високим розвитком людського капіталу.

5. Розробити цільову програму стимулювання самозайнятості та мікропідприємництва для осіб, які повертаються після трудової діяльності за кордоном, з метою скорочення масштабів масової трудової міграції за кордон. Обґрунтувати раціонально доцільні організаційно–правові форми залучення коштів трудових мігрантів як інвестиційного ресурсу для певних сфер діяльності, розробити механізм гарантування і зниження інвестиційних ризиків. Запровадити механізми залучення коштів трудових мігрантів як інвестиційного ресурсу для формування комплексу місцевих ініціатив зі створення нових робочих місць та розвитку підприємництва на регіональному рівні.

6. Унормувати питання благодійної діяльності у сфері фінансування соціальних програм, з метою стимулювання інвестицій у людський капітал. При цьому доцільно враховувати досвід європейських країн, де близько третини соціальних програм фінансується приватними добродійними фондами, що акумулюють значні кошти меценатів. Благодійні фонди виділяють кошти на фінансування соціальних програм і проектів, тобто частково беруть на себе виконання функцій державних органів: допомогу інвалідам, малозабезпеченим, роботи з дітьми і молоддю, освіту громадян.

7. У сфері освіти потрібно вдосконалювати систему формування державного замовлення на підготовку та перепідготовку фахівців відповідно до економічних потреб регіону, поліпшувати матеріально–технічну базу навчальних закладів, зокрема через співпрацю з бізнес–структурами. Це уможливило б підвищити освітній потенціал, збільшити показник охоплення дітей освітою у дошкільних навчальних закладах, а також покращити якість загальної, середньої та вищої освіти.

У загальнонаціональній та регіональній програмах охорони здоров'я передбачити вирішення проблем поліпшення репродуктивного здоров'я

---

[24] *Лавриненко С.* Щодо динаміки показників рівня життя населення України у 2007 р. // http://www.niss.gov.ua/Monitor/Desember/14.htm

населення, підвищення рухової активності населення та боротьби з курінням, розвитку системи підготовки кваліфікованих фахівців з таких питань, як здорове харчування та фізична активність.

8. Розглянути можливості реформування системи оплати праці для забезпечення переходу на модель економіки з високою вартістю робочої сили, удосконалення системи оплати праці, розширення можливостей отримання населенням офіційних основних і додаткових доходів, соціальна підтримка окремих груп населення.

9. Ліквідація слабких місць у розвитку людського капіталу на регіональному рівні вимагає розробки пропозицій з урахуванням прикордонного розташування. Значна частина проблем у сфері інституційного забезпечення розвитку людського капіталу Західного регіону може бути вирішена в рамках транскордонного співробітництва та єврорегіонів, що сприятиме активізації використання зарубіжного досвіду та залучення іноземної допомоги.

10. Зважаючи на те, що серед найвпливовіших інституцій у Західному регіоні є церква, яка традиційно є активним учасником суспільних процесів, її діяльність у сфері освіти, охорони здоров’я та захисту прав працюючих має бути активнішою. Значна кількість віруючих та авторитет церкви свідчить про можливість задіяння з боку релігійних установ (благодійні організації, доброчинні фонди, прицерковні громади, релігійні освітні заклади) значного потенціалу у вирішенні проблем поліпшення розвитку людського капіталу. Частково церква сама ініціює заходи у цьому напрямі (опіка над сім’ями трудових мігрантів, освіта (релігійні навчальні заклади усіх рівнів), співпраця з об’єднаннями підприємців, громадськими організаціями), проте можна було б активніше залучати її на регіональному рівні до співпраці з місцевими органами самоврядування, які працюють у сфері людського капіталу[25].

Важливим є також формування концепції багатофакторного управління людським капіталом – системи теоретико–методологічних положень, що розкривають роль людських ресурсів не тільки як економічного ресурсу, який приносить прибуток, а й як соціальної цінності суспільства в цілому. Головною засадою концепції управління людським капіталом в Україні має бути визнання людського капіталу у державних та регіональних програмах соціально–економічного розвитку як вирішального ресурсу економічного зростання.

---

[25] *Адамик В., Куревіна І.* Оцінка ефективності та рівня інституційного забезпечення розвитку людського капіталу Львівського регіону // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3). – С. 84.

7.8. Регіональні стартегії розвитку в контексті подолання соціальних ризиків

Проблема подолання соціальних ризиків у регіонах України є вкрай актуальною. Вона обумовлена передусім нескоординованістю складових державного управління: національної безпеки, регіональної та соціальної політики тощо. У сучасній системі національної безпеки регіональному аспекту не приділено достатньої уваги. Внутрішні загрози, обумовлені регіональними чинниками, не визначаються, не оцінюються та не аналізуються, відтак, не приймаються необхідні рішення щодо їх подолання.

Незорієнтованість державної політики на цільове використання в системі управління механізмів та важелів попередження та мінімізації соціальних ризиків посилюються некерованістю цих процесів у регіональній політиці. Причини виникнення соціальних ризиків у регіонах обумовлюються недоліками державної регіональної політики та власної політики регіонів, а також історичною спадщиною їх соціально–економічного розвитку.

Соціальні ризики мають бути індикаторами регіонального розвитку, і саме на їх зниження має спрямовуватися державна регіональна політика. Значні регіональні відмінності щодо демографічного розвитку, рівня, умов та якості життя, екологічного стану, ринку праці, соціального середовища тощо обумовлюють формування соціальних ризиків у державі та її регіонах і створюють небезпеку для людини та суспільства.

Правова регламентація сучасних соціальних загроз та соціальних ризиків є недосконалою. Оцінка представлених у Законі України «Про основи національної безпеки України»[26] загроз соціальній безпеці свідчить про значну невідповідність їх змісту розумінню соціальних загроз і соціальних ризиків. Більшість з них – це констатація недосконалості та недоліків державного і регіонального управління.

Не змінило стану щодо реалізації потреби в забезпеченні соціальної безпеки і прийняття в лютому 2007 р. Стратегії національної безпеки України, схваленої Указом Президента України від 12.02.2007 р. № 105/2007[27]. Соціальні ризики і загрози національної безпеки у соціальній сфері тут визначені неповно й нечітко, не передбачені механізми формування як загальних, так і специфічних умов їх попередження, пом’якшення та

[26] *Про основи* національної безпеки: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964–IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433.

[27] *Стратегія* національної безпеки України: Указ Президента України № 105/2007 від 12 лютого 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. - № 11. – Ст. 389.

ліквідації. Зміст Стратегії національної безпеки України не тільки не виправив ситуацію з реалізації потреб безпеки у соціальній сфері, а й зумовив ненаціленість органів державного і регіонального управління на прийняття адресних заходів у планах, стратегіях, програмах, пов'язаних із зниженням соціальних ризиків.

Але прагнення до формування ефективної державної та регіональної політики щодо забезпечення економічної та соціальної безпеки України обумовило розробку та затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України[28], в якій чітко визначена відповідна термінологія, систематизовано індикатори і порогові значення індикаторів соціальної безпеки України, визначено місце соціальної безпеки у структурі сфер економіки тощо. Знаково, що **Україна першою серед країн СНД зробила крок вперед у практичній систематизації і оцінці стану безпеки у всіх сферах економіки, у тому числі соціальній**.

Однак варто констатувати, що окремі досягнення державної політики щодо управління соціальними ризиками досі не перенесено на регіональний рівень. Регіони України не мають навіть адресних, спеціальних нормативних документів з питань соціальної політики. У нормативних документах, що окреслюють регіональну політику (Концепція державної регіональної політики[29], Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р.[30], Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку) відсутні положення, що зобов'язують відстежувати і вживати заходів щодо попередження і усунення соціальних ризиків.

Таким чином, держава вже має інструменти для реальної ефективної децентралізації соціальної політики і реальні можливості для оцінки і вимірювання цих процесів у контексті соціальної безпеки, на часі – трансляція цих інструментів на регіональний рівень.

Проте неконкретизованість рівня небезпек та ризиків не спонукає державні та регіональні органи управління до адресних дій щодо їх подолання. Через це досі мають місце недоліки чинних стратегій розвитку на державному та регіональному рівнях. Так, зокрема, Державна

---

[28] *Методика* розрахунку рівня економічної безпеки України. Затверджена Наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60 // http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=97980&cat_id=38738

[29] *Про Концепцію* державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.

[30] *Державна* стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2131. – С. 36–78.

стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року[31] при визначенні стратегічних пріоритетів розвитку областей України не врахувала потреби щодо створення умов та можливостей розвитку людського потенціалу тих регіонів, які за статистичними даними[32] посідають протягом 6–7 років останні місця, – Донецької та Луганської областей.

Регіональні стратегії розвитку в Україні розробляються за Методичними рекомендаціями 2002 р.[33] Але й вони не передбачають визначення та оцінки соціальних ризиків, не враховують потреби забезпечення реалізації пріоритетних напрямів соціальної безпеки, нові вимоги щодо євроінтеграції тощо.

Реалізація законодавства України про стимулювання розвитку регіонів обумовила укладання угод регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та місцевими обласними радами. У 2007 р. Постановою Кабінету Міністрів України визначено порядок їх запровадження[34]. На сьогодні укладена лише одна Угода регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою. Але і в цій Угоді не використано можливості попередження та мінімізації соціальних ризиків, які виходять з національних інтересів та пов’язані з руйнуванням людського потенціалу Донецької області, який складає 10 % від усього населення країни.

Поряд з цим спрямованість та пріоритетність заходів у регіональних стратегіях розвитку повинна орієнтуватись на мінімізацію виникнення та вияву соціальних ризиків, які обумовлені невиконанням правових внутрішніх і зовнішніх обов’язків держави. Внутрішні пов’язані із забезпеченням виконання законодавства про мінімальні стандарти та державні соціальні гарантії, а також фінансовим забезпеченням реалізації державних програм на регіональному рівні. Зовнішні пов’язані з міжнародними домовленостями щодо реалізації Цілей розвитку тисячоліття, виконанням вимог Європейської соціальної хартії, ратифікованих Україною конвенцій та рекомендацій МОП.

---

[31] *Державна* стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2131. – С. 36–78.

[32] *Регіональний* людський розвиток: Стат. бюлетень / Відп. за випуск І. Калачова. – К.: ІВЦ Держкомстат України,. 2007. – 30 с.

[33] *Методичні* рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку. Затверджено наказом Міністерства економіки України 29.07.2002 р. № 224.

[34] Порядок підготовки, укладання та виконання угоди щодо регіонального розвитку та типова угода щодо регіонального розвитку. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України 23.05.2007 № 751 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 39. – Ст. 1546.

Лише за умови концентрації ресурсів держави та регіонів для подолання соціальних ризиків при визначенні пріоритетів регіональної політики та реалізації взаємної відповідальності держави та регіону за формування та подолання загроз національній безпеці та соціальних ризиків стає можливою їх мінімізація. Але здійснення цих регулюючих заходів стане можливим виключно за якісного та достовірного визначення соціальних ризиків.

Визначення та оцінка соціальних ризиків на регіональному рівні для формування пріоритетних напрямів регіональних стратегій розвитку має бути комплексним та базуватися на одночасному застосуванні статистичної та соціологічної інформації. Необхідно також забезпечити порівняння показників соціальних ризиків регіонів та регіонального людського розвитку. Головною перешкодою у цьому процесі є відсутність системної соціологічної інформації в регіональному розрізі. З 2000 р. до 2006 р. Держкомстат України здійснював вибіркові соціологічні обстеження з Базової захищеності населення України в межах міжнародного моніторингу. Узагальнення його результатів дало можливість у регіональному розрізі відстежувати соціологічну інформацію щодо виявів та зміни соціальних ризиків.

Можливості проведення такої комплексної оцінки соціальних ризиків підтверджують результати наукових досліджень, спрямовані на визначення інтегрального показника соціального розвитку регіону на підставі використання статистичної та соціологічної інформації. Модель формування інтегрального показника соціального ризику регіону представлена на рис. 7.9. Фахівці Інституту економіки промисловості НАН України у 2007 р. розробили та апробували науково–методичне забезпечення інтегральної оцінки соціальних ризиків регіону.

Інтегральний показник соціального ризику регіонів (ІпСРР) був розрахований на 2006 р. відповідно до наявності останньої соціологічної інформації в регіональному розрізі, а також показників статистичної звітності. При розрахунку інтегрального показника соціального ризику регіонів було використано середнє арифметичне нормованих відповідних показників (індикаторів) соціального ризику. На підставі проведеної інтегральної оцінки соціальних ризиків у регіоні у 2004 р. та 2006 р. визначилася структура складових, що обумовлюють небезпеки та негативні тенденції посилення дії та гостроти соціальних ризиків (табл. 7.3).

У регіонах України підвищення рівня соціального ризику обумовлено передусім демографічною складовою, яка оцінюється в цьому

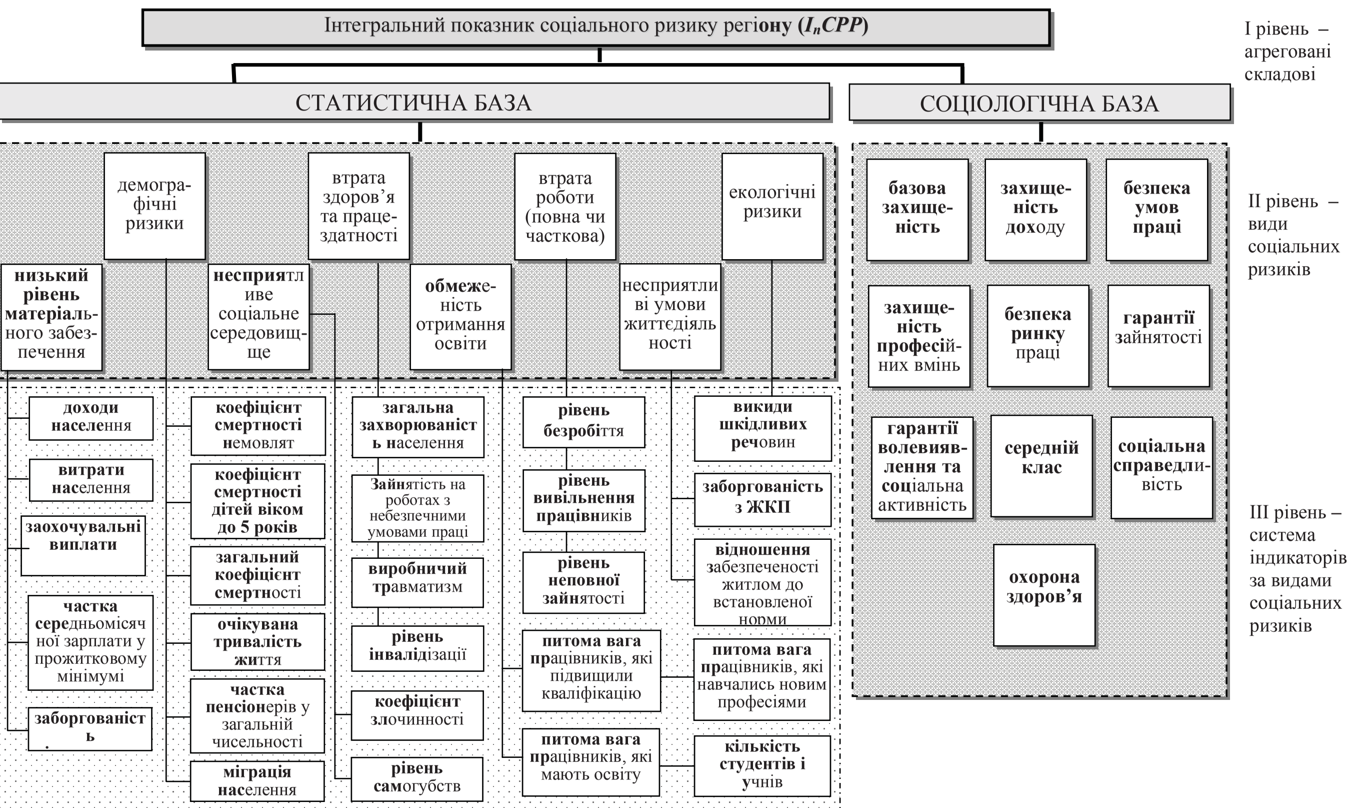


Рис. 7.9. Модель формування інтегрального показника соціального ризику регіону

дослідженні показниками смертності, очікуваної тривалості життя, зміною вікової структури населення на користь старших вікових груп та інтенсивністю трудової міграції. Майже для всіх регіонів демографічні ризики у структурі соціального ризику найбільшою мірою обумовили зростання, що підтверджується статистичною базою $І_п$СРР. Вагомий вплив має і складова, пов'язана із зниженням можливостей відтворення людського капіталу, – індикаторами є показники освіти. Зниження кількості студентів та учнів у розрахунку на 1000 населення пов'язано з наслідками демографічної кризи, а зниження чисельності тих, хто підвищив кваліфікацію чи мав можливість навчатися новим професіям, пов'язано зі зниженням можливостей відтворення людського капіталу і обумовлює зростання рівня соціального ризику. В більшості регіонів значний вплив на зростання загального рівня соціальних ризиків мають ризики втрати здоров'я та працездатності та ризики у сфері та умовах зайнятості. Вагоме місце посідають ризики, обумовлені несприятливим соціальним середовищем та пов'язані з криміногенною ситуацією та девіантною поведінкою (табл. 7.3).

Таблиця 7.3

Модель комплексного розвитку нормативно–правового забезпечення місцевого самоврядування у стратегічному плані

Регіон	Соціальні ризики, гострота яких посилилася з 2004 р. по 2006 р.
АР Крим	Ризики втрати здоров'я, в сфері відтворення людського капіталу, демографічні
Вінницька	Демографічні, ризики втрати здоров'я, екологічні, у сфері відтворення людського капіталу, у сфері зайнятості, девіантна поведінка
Волинська	Демографічні, у сфері відтворення людського капіталу, девіантна поведінка
Дніпропетровська	Екологічні, демографічні, у сфері відтворення людського капіталу
Донецька	Ризики втрати здоров'я, демографічні, у сфері відтворення людського капіталу, екологічні
Житомирська	Ризики втрати здоров'я, демографічні, у сфері зайнятості, девіантна поведінка, у сфері відтворення людського капіталу, екологічні
Закарпатська	Демографічні, ризики втрати здоров'я, у сфері відтворення людського капіталу, у сфері зайнятості, девіантна поведінка, екологічні
Запорізька	Демографічні, у сфері зайнятості, екологічні, у сфері відтворення людського капіталу
Івано–Франківська	Демографічні, у сфері зайнятості, у сфері відтворення людського капіталу, ризики втрати здоров'я, екологічні, девіантна поведінка
Київська	Демографічні, відтворення людського капіталу, у сфері зайнятості

Закінчення таблиці 7.3

Регіон	Соціальні ризики, гострота яких посилилася з 2004 р. по 2006 р.
Кіровоградська	Ризики втрати здоров'я, у сфері зайнятості, відтворення людського капіталу, заборгованість із зарплати
Луганська	Відтворення людського капіталу, демографічні, у сфері зайнятості, екологічні
Львівська	Демографічні, екологічні, ризики втрати здоров'я, у сфері зайнятості, девіантна поведінка
Миколаївська	Відтворення людського капіталу, у сфері зайнятості, екологічні, виробничий травматизм, рівень інвалідізації населення
Одеська	Демографічні, у сфері зайнятості, забезпеченість житлом, екологічні, ризики втрати здоров'я, заборгованість із зарплати
Полтавська	Відтворення людського капіталу, демографічні, екологічні, ризики втрати здоров'я, виробничий травматизм
Рівненська	Відтворення людського капіталу, демографічні, у сфері зайнятості, заборгованість із зарплати, ризики втрати здоров'я, девіантна поведінка
Сумська	Демографічні, відтворення людського капіталу, у сфері зайнятості, рівень захворюваності, виробничий травматизм
Тернопільська	Відтворення людського капіталу, ризики втрати здоров'я, демографічні, екологічні, девіантна поведінка
Харківська	Демографічні, рівень захворюваності, у сфері зайнятості
Херсонська	Демографічні, рівень захворюваності, у сфері зайнятості, екологічні
Хмельницька	Рівень захворюваності, відтворення людського капіталу, демографічні, у сфері зайнятості
Черкаська	Демографічні, рівень захворюваності, відтворення людського капіталу, у сфері зайнятості
Чернівецька	Демографічні, рівень захворюваності, відтворення людського капіталу, у сфері зайнятості
Чернігівська	Демографічні, відтворення людського капіталу, рівень захворюваності, у сфері зайнятості, соціальна інфраструктура життєзабезпечення
Місто Київ	Демографічні, девіантна поведінка, рівень захворюваності, у сфері зайнятості, рівень інвалідізації, відтворення людського капіталу
Місто Севастополь	У сфері зайнятості, демографічні, ризики втрати здоров'я, відтворення людського капіталу, виробничий травматизм
УКРАЇНА В ЦІЛОМУ	Демографічні, ризики втрати здоров'я, відтворення людського капіталу, екологічні, у сфері зайнятості

За показниками доходів і витрат населення, які визначають рівень матеріального забезпечення, у всіх регіонах склалася позитивна тенденція. Зростання рівня доходів обумовлює зниження рівня інтегрального показника соціального ризику за цією складовою.

Аналіз внутрішніх індикаторів кожної складової, визначення їх впливу на зміну як інтегрального показника, так і агрегованих складових за цими регіонами свідчить про таке.

- За період, що аналізується, має місце незначне зниження рівня соціального ризику як в цілому в Україні, так і в окремих її регіонах. Тільки в трьох областях (Кіровоградська, Сумська, Хмельницька) рівень соціального ризику підвищився.
- Найвищий рівень соціального ризику склався в Луганській, Чернігівській, Донецькій та Черкаській областях, а найнижчий – у м. Києві, Севастополі, Закарпатській та Чернівецькій областях.
- Розбіжність регіонів України за рівнем невисока, тобто всі регіони (за винятком м. Києва) мають сталий рівень соціального ризику.
- Як у цілому в Україні, так і в всіх регіонах підвищився рівень соціальної захищеності номінальних доходів, але в той же час у семи регіонах респонденти визначають посилення ризиків у сфері достатності доходів для задоволення основних потреб.
- Знизився ризик за сферою «Гарантії волевиявлення та соціальна активність», що свідчить про розвиток в країні демократичних засад в різних сферах життєдіяльності населення.
- Основними сферами життєдіяльності, за якими склалися негативні тенденції в зміні рівня соціального ризику, визначені: сфера зайнятості, умови та рівень забезпечення соціальної справедливості та умови формування середнього класу.

Визначились ті види соціальних ризиків, які мали місце практично в усіх регіонах країни. Передусім це ризики, пов’язані з демографічною складовою, – смертність, старіння населення, низька очікувана тривалість життя, зовнішня міграція населення. Другу групу складають показники, які оцінюють рівень соціального ризику в сфері зайнятості, причому цей напрям посідає пріоритетне місце як за оцінкою у структурі статистичної складової, так і соціологічною оцінкою.

Таким чином, державне регулювання регіонального розвитку має підставу та можливості визначати пріоритети для регіональних стратегій розвитку, спрямованих на зниження соціальних ризиків регіону та забезпечення соціальної безпеки, що відповідає національним інтересам України. Запровадження у систему державного управління подолання загроз національній безпеці у соціальній сфері є першочерговим завданням. А подолання соціальних загроз і соціальних ризиків, пов’язаних з людським потенціалом України, має стати пріоритетним національним інтересом. Їх попередження, зниження та подолання потребують значних цільових та адресних дій з боку держави та регіонів.

Для якісного та ефективного управління соціальними ризиками на *державному рівні* необхідно:

- забезпечити координацію та взаємозв'язок стратегій національної безпеки та соціальної політики; усунення соціальних загроз національній безпеці визначити як пріоритетний напрям соціальної політики;
- розробити науково обґрунтовану Методику визначення та оцінки соціальних ризиків на національному та регіональному рівні, яка має визначати систему показників–індикаторів соціальних ризиків, механізм і критерії їх оцінки;
- у системі національної безпеки забезпечити відстеження соціальних ризиків, пов'язаних з процесами глобалізації, а на цій підставі забезпечити запровадження та регулювання державної політики щодо їх попередження, мінімізації та подолання;
- запровадити у системі державної статистики звітність за показниками соціальних ризиків та забезпечити проведення соціологічного моніторингу; здійснення розрахунків інтегральних показників соціального розвитку регіонів України на підставі статистичної та соціологічної інформації;
- запровадити використання для оцінки ефективності управлінської діяльності на державному та регіональному рівнях інформацію щодо наявності соціальних небезпек та соціальних ризиків як недолік, а їх мінімізацію як позитивний результат;
- при формуванні нової редакції Концепції державної регіональної політики Міністерству регіонального розвитку та будівництва України забезпечити включення до цього правового документа відповідних положень щодо оцінки соціальних ризиків та застосування механізмів їх подолання;
- забезпечити включення завдань зі зниження соціальних ризиків регіонів України до кола стратегічних пріоритетів для областей України в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року;
- на засадах держзамовлення забезпечити проведення наукових досліджень соціальних ризиків у контексті соціальної безпеки, соціального захисту, людського розвитку, безпеки життєдіяльності, розробити на цій підставі Національну цільову програму попередження та зниження соціальних ризиків і забезпечити її виконання;
- удосконалити Методику розрахунку рівня економічної безпеки[35] в частині визначення рівня соціальної безпеки з використанням порогових значень показників соціальних ризиків;

---

[35] *Методика* розрахунку рівня економічної безпеки України. Затверджена Наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60 // http://www.me.gov.ua/control/uk/publish /article?art_id=97980&cat_id=38738

- запровадити через систему державного регіонального управління обов’язковість досягнення регіонами України Цілей розвитку тисячоліття, які сприяють зниженню соціальних ризиків життю та здоров’ю населення України та обумовлюють підвищення рівня життя населення, забезпечення безперервної освіти впродовж життя тощо;
- розробити для регіонів України з надвисоким рівнем соціальних ризиків типові заходи щодо їх подолання для включення їх в Угоду регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та обласною радою для забезпечення сумісних зусиль держави та регіонів для їх подолання.

На *регіональному рівні* система управління соціальними ризиками потребує:

- зовнішньої оцінки та встановлення місця регіону (області) за окремими показниками соціального ризику в межах України;
- врахування в колі пріоритетних напрямів формування та реалізації регіональних стратегій розвитку попередження та подолання соціальних ризиків;
- включення до кола пріоритетних цілей та напрямів соціальних політики регіону мінімізацію соціальних ризиків;
- передбачення заходів з управління соціальними ризиками як обов’язкової умови формування регіональних соціальних стратегій, угод, програм та планів;
- запровадження моніторингу і контролю виконання та досягнення цільових орієнтирів щодо регулювання соціальних ризиків у регіоні;
- запровадження мінімізації соціальних ризиків у систему оцінки управлінської діяльності місцевих органів влади та місцевого самоврядування;
- розробки та реалізації в регіонах, які серед інших областей України відрізняються надвисоким рівнем соціального ризику, регіональних програм управління соціальними ризиками.

7.9. Оцінка рівня інноваційно–технологічного розвитку регіонів

Інноваційно–технологічний розвиток – це процес функціонування системи «освіта–наука–виробництво», спрямований на перетворення у придатні для промисловості прикладні розробки, що служили б основою для інновацій і наступного перетворення їх на технології, які практично реалізуються з метою забезпечення стійкого економічного зростан-

ня. Досягнення науки й технологій є ключовим чинником поліпшення якості продукції та послуг, економії трудових і матеріальних затрат, зростання продуктивності праці, вдосконалення організації виробництва і підвищення його ефективності.

На жаль, відсталість технологічної структури, низький технологічний рівень виробничої бази промисловості, слабке фінансування з боку держави наукових робіт та НДДКР, брак фінансових ресурсів не дають можливості економіці регіонів України розвиватися на власній науково–технічній основі, коли наукові та дослідно–конструкторські розробки перетворюються на базовий елемент виробництва.

Аналіз статистичних даних за останні два роки дозволив дійти висновку про стабільно повільний стан інноваційної активності підприємств регіонів України та відповідність його загальним тенденціям розвитку інноваційної діяльності в цілому в країні. Проте спостерігаються й деякі зміни: частка інноваційно не активних промислових підприємств у загальній кількості промислових підприємств у 2007 р. у цілому в Україні збільшилася до 14,2 % проти 11,2 % у 2006 р. Заслуговує на увагу також зміна регіонів–лідерів за даним показником, до складу яких окрім традиційно м. Києва (33,4 % інноваційно активних промислових підприємств), увійшли Івано–Франківська область (30,6 % у 2007 р. проти 12,9 % у 2006 р.), Вінницька область (23,9 % у 2007 р. проти 12,5 % у 2006 р.), а також Волинська, Чернівецька, Львівська, Кіровоградська, Чернігівська, Полтавська області, що мають показник, вищий за середній в Україні.

Основними чинниками, що спричинили таку ситуацію, є такі:

- наявність науково обґрунтованих стратегій науково–технологічного та інноваційного розвитку зазначених регіонів та система моніторингу за їх реалізацією;
- масштабність політики технологічної модернізації промислових підприємств;
- розвиток об’єктів інноваційної інфраструктури;
- впровадження сучасних методів управління інноваційною діяльністю.

Слід констатувати, що Україна й на сьогодні володіє потужним науково–технологічним потенціалом, який роззосереджено по всіх регіонах, а здійснена порівняльна оцінка регіонів за станом технологічного розвитку підкреслює тенденцію щодо наявності ядра промислового розвитку країни, до якого відносяться м. Київ, Донецька, Харківська, Запорізька, Дніпропетровська області (рис. 7.10). Необхідно зазначити, що дана

тенденція тісно корелює з науковою, інноваційною та інвестиційною активністю даних регіонів і ще раз підтверджує наявність ресурсного потенціалу для здійснення проривної інноваційної стратегії в напрямі підвищення конкурентоспроможності України та забезпечення її економічній системі гідного місця у світі.

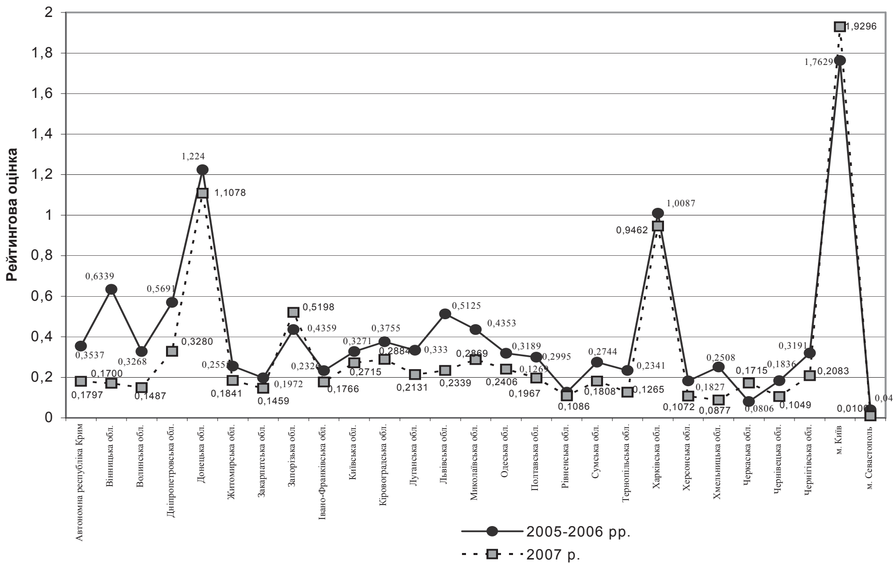


Рис. 7.10. Ранжирування регіонів України за рівнем технологічного розвитку промисловості

Однак затримка інноваційного процесу на рівні регіону пояснюється низьким ступенем гнучкості й адаптивності підприємств до інновацій. Основними причинами цього явища, зокрема, є:

- низька активність внутрішніх та зовнішніх інвесторів;
- уповільнені темпи зростання оновлення основних виробничих фондів внаслідок різкого знецінення встановленої на підприємствах техніки;
- невідповідність рівня технологічного розвитку виробництва високопрогресивним параметрам інновацій;
- висока вартість вітчизняних зразків нової техніки тощо.

Так, існує значна асиметрія серед регіонів України щодо залучення інвестицій в основний капітал. Лідерство за цим показником належить м. Києву (18,3 % у 2006 р. та 16,1 % у 2000 р. до загального обсягу

інвестицій), серед лідерів – Донецька (9,5 % у 2006 р. та 12,3 % у 2000 р.), Дніпропетровська (7,8 % у 2006 р. та 9,5 % у 2000 р.), Одеська (6,8 % у 2006 р. та 5,7 % у 2000 р.), Харківська (6,7 % у 2006 р. та 5,8 % у 2000 р.) та Львівська (4,8 % у 2006 р. та 4,5 % у 2000 р.) області.

Зазначимо, що аналіз промислово–інноваційної діяльності в регіоні вимагає методологічного та методичного вдосконалення, кількісної та якісної оцінки окремих складових інноваційного процесу. До основних елементів ресурсів інноваційного потенціалу, які доцільно кількісно вимірювати, належать кадри, матеріально–технічне оснащення, фінансове забезпечення, інформаційне забезпечення, організаційно–управлінська структура. Відповідно до рейтингових оцінок інноваційного потенціалу регіонів України перші місця у 2007 р. належали м. Києву (Rj = 2,392384), Харківській (Rj = 1,192027) та Донецькій (Rj = 1,14072) областям (табл. 7.4).

Таблиця 7.4

Групування регіонів за рівнем інноваційного потенціалу у 2007 р.

Значення рейтингу, Rj	Рівень інноваційного потенціалу	Регіон
$1{,}000 \le Rj < 3{,}000$	Дуже високий	м. Київ, Харківська, Донецька
$0{,}500 \le Rj < 1{,}000$	Высокий	Запорізька
$0{,}300 \le Rj < 0{,}500$	Середній	Дніпропетровська, Львівська, Сумська, Миколаївська, Одеська
$0{,}000 \le Rj < 0{,}300$	Низкий	Автономна Республіка Крим, Київська, Кіровоградська, Луганська, Полтавська, Чернігівська, Вінницька, Черкаська, Житомирська, Івано–Франківська, Закарпатська, Волинська, Тернопільська, Херсонська, Чернівецька, Рівненська, Хмельницька, м. Севастополь

Найвищий в Україні інноваційний потенціал мають м. Київ та Київська область. Незмінними лідерами впродовж п’яти років з деякими варіаціями є Харківська, Донецька та Дніпропетровська області. Однак у 2006 р. завдяки збільшенню впровадження нових технологічних процесів на промислових підприємствах області на 144 %, а також збільшенню обсягів фінансування наукових і науково–технічних робіт та інноваційної діяльності (відповідно на 17,5 % і 36,1 %) 4 місце посіла Запорізька область. Середні місця всі ці роки без різких стрибків посідають Сумська, Миколаївська, Чернігівська області та Автономна Республіка Крим. Ці регіони мають не дуже високий, проте стабільний інноваційний потенціал.

Низький інноваційний потенціал мають Рівненська та Хмельницька області: упродовж 2001–2006 рр. вони посідають останні місця в рейтингу. Що стосується Кіровоградської області, то починаючи з 2001 р., коли цей регіон посідав останнє місце, його рейтинг щороку підвищувався, і у 2006 р. сягнув 11 місця. Закарпатська область також не підіймалася вище 19 місця і посідала у 2001 р. останню графу в рейтингу.

Слід враховувати, що цей аналіз дає лише узагальнену характеристику промислово–інноваційного потенціалу регіонів без урахування їх галузевої структури. Так, у групі регіонів із середнім рівнем інноваційного потенціалу за окремими галузями може бути досягнута висока ефективність інвестування. І, навпаки, пріоритетні регіони можуть не дати високої віддачі на вкладений капітал за окремими галузями.

Шляхом до створення конкурентоспроможної економіки є активне використання *наявної науково–технологічної бази у промисловості*, тобто тісний зв'язок між науковими досягненнями та впровадженням новостворених технологій у виробництві. Якщо ж розглядати динаміку за регіонами, то майже дві третини загальної кількості наукових організацій розташовано в економічно розвинених регіонах: 24,8 % – у м. Києві, 15,7 % – у Харківській, 7,2 % – у Дніпропетровській, 5,6 % – у Львівській, 5,4 % – у Донецькій областях (рис.7.11).

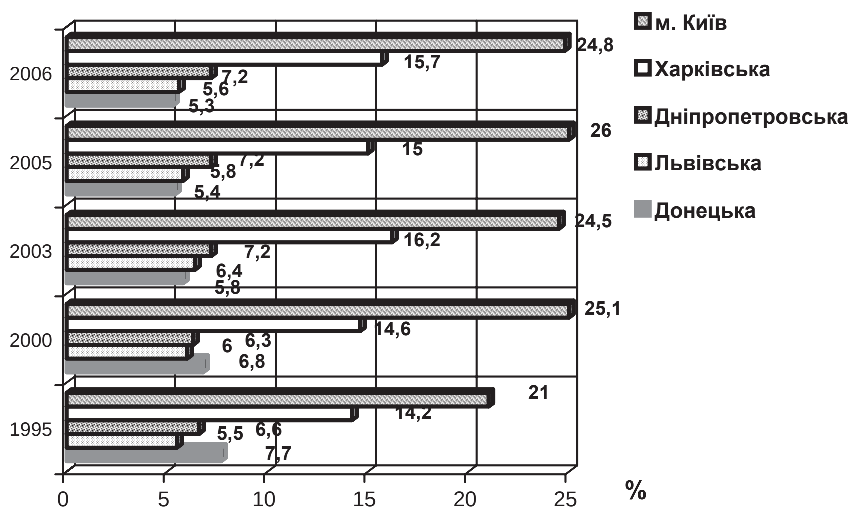


Рис. 7.11. Динаміка наукових організацій за регіонами у 1995–2006 рр.*

**Джерело: складено за даними статистичного збірника «Наукова та інноваційна діяльність в Україні» за відповідні роки.*

Частка інших областей у загальній кількості областей, в яких наявні наукові організації невелика. Від 2 % до 5 % складають Вінницька (2,0 %), Черкаська (2,1 %), Київська (2,5 %), Запорізька (2,5 %), Миколаївська (2,7 %) області, Автономна Республіка Крим (2,9 %), Луганська (3,5 %) та Одеська (4,9 %) області. Інші регіони в загальній кількості регіонів, у яких наявні організації, що виконують наукові та науково–технічні роботи, не досягають і 2 %, а деякі мають взагалі одиничну кількість наукових організацій.

Дослідження рівня економічного розвитку виробництва та динаміки технологічних зрушень у структурі промислового комплексу регіонів виявили, що лідерами є лише ті регіони, в яких промисловість поєднана з науково–технологічною сферою (м. Київ, Харківська, Дніпропетровська, Львівська, Донецька та Одеська області), оскільки вони є найбільш інвестиційно–привабливими та конкурентоспроможними. Оцінюючи розбіжності між рівнями економічного розвитку виробництва у структурі регіонального промислово–інноваційного комплексу, можна згрупувати позиції видів економічної діяльності за технологічними укладами (табл. 7.5).

Таблиця 7.5

Структура галузей промислового комплексу України за технологічними укладами виробництва за регіонами*

Технологічний уклад	Характеристика	Питома вага у структурі виробництва, %	Основні представники
III	Низькотехнологічні галузі промисловості: виробництво і переробка	49–53	Донецька, Луганська, Полтавська, Запорізька, Львівська
IV	Середньо–низькотехнологічні галузі промисловості: гумові і пластмасові вироби, інші неметалічні мінеральні продукти, суднобудування, базові метали, машинобудування (без виробництва електричного та електронного устаткування)	40	Майже всі області (крім Житомирської, Закарпатської, Івано–Франківської, Херсонської, Чернівецької, Чернігівської)
V	Середньо–високотехнологічні галузі промисловості: виробництво електричного та електронного устаткування, машинобудування, фармацевтична	6–8	Київська, Харківська, Львівська

Закінчення таблиці 7.5

Технологічний уклад	Характеристика	Питома вага у структурі виробництва, %	Основні представники
VI	Високотехнологічні галузі промисловості: біотехнології, системи штучного інтелекту, глобальні інформаційні мережі та інтегровані високошвидкісні транспортні системи	1–3	Київська, Харківська, Львівська

**Джерело: складено за даними офіційної статистики*

Домінуючими в промисловому комплексі країни є виробництва III та IV технологічних укладів, питома вага яких становить близько 80 %. Основа V та VI технологічних укладів – електронна промисловість, обчислювальна, волоконно–оптична техніка, програмне забезпечення, телекомунікації, інформаційні послуги, біотехнології складають не більше 5 % у загальному обсязі виробництва. Архаїчній технологічній структурі відповідає і архаїчна структура товарного експорту, в якій частка готових виробів становить 30–35 %, частка сировини та напівфабрикатів – 65–70 % (у світовому експорті товарів готові вироби складають 77,5 %, сировина і напівфабрикати – лише 12,5 %).

Незважаючи на позитивну динаміку зростання валового внутрішнього продукту, частка вітчизняної наукоємної продукції у структурі ВВП майже не змінилася – вона становить близько 6 %. Високотехнологічні галузі V та VI укладів розташовані у Київській, Харківській та Львівській областях.

Досвід провідних країн світу свідчить, що за відповідних умов *входження регіонально значущих об'єктів промисловості до складу корпоративних структур* можна вважати ефективним засобом вирішити соціально–економічні проблеми регіону, оскільки це дозволить збільшити можливості розв'язання соціальних проблем (включаючи й проблему збереження та створення робочих місць), сприяти формуванню політики соціально–економічного розвитку регіону, збільшити виробництво соціально значущої продукції, збільшити доходи регіональних бюджетів, залучити в регіон додаткові фінансові ресурси, у тому числі й іноземні інвестиції.

Для корпоративних структур важливого значення набуває статус даного регіону (перспективний чи ні), наявність у регіоні ресурсів (у тому числі інтелектуальних), характер галузевої спеціалізації регіону, стан

місцевої законодавчої бази, адміністративні економічні ризики, ступінь зацікавленості місцевих органів влади у створенні корпоративних структур, наявність у регіоні конкурентів тощо.

Слід зазначити, що домінуюча в країні внутрішня виробничо–територіальна організація більшості регіонів не забезпечує їх конкурентоспроможності на глобальному ринку. У результаті здійснення політики розміщення продуктивних сил в Україні не існує практично жодного конкурентоспроможного територіального кластера як динамічної і конкурентної мережі близькорозташованих підприємств, що виробляють суміжну продукцію і спільно забезпечують успішні ринкові позиції для країни, галузі та самих підприємств.

В умовах постійного дефіциту фінансових ресурсів для забезпечення науково–технічної та інноваційної діяльності перенесення центру тяжіння на внутрішні можливості великих корпоративних структур – перспективний шлях піднесення інноваційної активності в усіх сферах економічної діяльності на регіональному рівні. Для успішної реалізації такої перспективи необхідно *розробити системний механізм взаємодії органів регіональної влади з корпоративним сектором* економіки (особливо з наукоємною його складовою), який включав би інституційні, організаційні, фінансово–економічні та соціально–економічні важелі, спрямовані на забезпечення стимулюючого середовища розвитку всіх етапів інноваційного процесу як на регіональному рівні, так і на місцевому мікрорівні.

Отже, одним з напрямів інноваційно–технологічного розвитку регіонів України має стати створення умов для *модернізації промисловості, а також підтримка й розвиток конкурентоспроможних на глобальному ринку територіальних виробничих кластерів*. Їх поява є умовою досягнення Україною довгострокової конкурентоспроможності, а отже, *стимулювання виникнення економічних кластерів* має бути одним з пріоритетів державної політики регіонального розвитку. Крім того, територіальні виробничі кластери повинні стати *формою інтеграції та підтримки малого і середнього бізнесу*. Тобто традиційні макроекономічні і галузеві підходи до розвитку малого і середнього бізнесу необхідно доповнити регіональним, що виявляється у формуванні територіальних виробничих кластерів.

Для успішного інноваційно–технологічного розвитку регіонів важливе місце відводиться визначенню його пріоритетів, а виходячи з питання активізації інтеграційних процесів України, основою практичних дій з реалізації головних пріоритетних напрямів має стати регіональний підхід.

Основним механізмом реалізації пріоритетних напрямів мають бути загальнодержавні та галузеві наукові й науково–технологічні програми.

Пріоритетами, що відбивають новий етап територіального розвитку і посилення ролі регіонів у розвитку своїх територій на основі інноваційних перетворень, мають бути:

- істотне розмежування функцій між центром і регіонами, що надасть регіонам і муніципальним утворенням статус безпосередніх учасників і організаторів процесу технологічного відновлення на якісно новій інноваційній основі;
- розвиток територіальних мережевих моделей організації науково–виробничих систем;
- залучення до складу територіальних мережевих моделей малого виробничого й інноваційного бізнесу;
- використання державно–приватного партнерства як одного з базових механізмів взаємодії держави і бізнес–співтовариств в інноваційній сфері.

Нині необхідно консолідувати зусилля і ресурси регіонів для вирішення ключового завдання – ***переведення економіки регіонів на інноваційний шлях розвитку.*** Структурні та технологічні перетворення, необхідні для підвищення темпів зростання економіки, вимагають комплексного підходу, що припускає розробку і реалізацію системи взаємозалежних заходів, спрямованих на підтримку і координацію діяльності всіх учасників інноваційного процесу (органів регіональної влади, вчених, представників фінансових і промислових кіл).

Створення ефективної інфраструктури підтримки сфери науки й інновацій є найважливішою частиною державної політики, спрямованої на забезпечення стратегічних національних пріоритетів України, до яких відносяться підвищення якості життя населення, досягнення економічного зростання, розвиток фундаментальної науки, освіти, культури, забезпечення оборони й безпеки країни. Це має стати стратегічним орієнтиром і для суб'єктів регіональних утворень.

Основним інструментом механізму реалізації державної політики інноваційного розвитку можуть бути програми інноваційного розвитку проблемних регіонів, спрямовані на дії:

- більш активне залучення споживачів до процесу розробки нової продукції з метою кращої адаптації її характеристик до вимог ринку;
- об’єднання підприємств у різноманітних формах для розподілу витрат і ризику, пов’язаних із впровадженням інноваційної продукції;

- об'єднання науково–дослідних організацій і промисловості з метою створення науково–дослідних підрозділів, виконання спільних наукових програм, обміну досвідом.

Для подальшого економічного зростання проблемних регіонів необхідною є реалізація системи заходів у напрямі збереження й розвитку науково–технологічного й інноваційного потенціалу, завдяки яким проблемні регіони знайдуть можливості для вирішення таких задач: підтримки науково–дослідних робіт для розв'язанням проблем розвитку регіону, забезпечення єдності науково–технологічного прогресу з економічним, суспільним та духовним розвитком, удосконалення механізмів державного регулювання інноваційного розвитку економіки регіону, розвитку, реалізації та збереження інноваційного потенціалу.

7.10. Сучасний стан малого підприємництва в Україні та перспективи розвитку його нормативного забезпечення

У демократичних країнах світу мале підприємництво визнається одним з головних чинників політичної та соціальної стабільності суспільства, а Європейська Хартія Малого Бізнесу[36] визначає мале підприємництво як стрижень економіки ЄС. В Акті малого бізнесу[37], затвердженому Конгресом США, визнано, що збереження та розширення малого підприємництва становить як основу економічного благополуччя громадян країни та є основою національної безпеки США.

Мале підприємництво виконує не стільки економічну функцію, скільки політико–соціальну, що й визначає увагу до сектору малого підприємництва у всьому світові.

Класифікація малого підприємництва за критерієм його соціального значення і економічної потужності[38] визначає такі його складові.

- Мале підприємництво «проти бідності» – це підприємці–фізичні особи, що займаються торгівлею на ринках, наданням дрібних побутових послуг. Це самозайняте населення, яке забезпечує свої життєві потреби і переважно не має амбіцій на розширення власної справи. Характеризується

[36] http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/charter/docs/charter_en.pdf
[37] http://www.sba.gov/regulations/sbaact/sbaact.html
[38] *Фінансове* та інституційне забезпечення підприємництва в Україні: Зб.мат. Всеукр. наук.–практ. конф., Київ, 24–25 березня 2005 р. / Редкол.: І. І. Тимошенко та ін. – К.: Вид–во Європ.ун–ту, 2005. – С.153–156.

найбільшою кількістю суб'єктів, але кожен окремий суб'єкт має вкрай незначну економічну потужність.

- Стабільне мале підприємництво представлене суб'єктами підприємства, які займаються як торгівлею, послугами, так і виробництвом; мають відносно невеликі, але стабільні обсяги доходу, певні основні засоби, але найчастіше також не мають амбіцій на значне розширення бізнесу та екстенсивне його зростання. Характеризується середніми показниками як кількості, так і економічної потужності окремих суб'єктів.
- «Тигри» малого підприємництва – суб'єкти малого підприємництва, обсяги яких відповідають визначенню малого підприємства, але ці компанії стрімко зростають і мають великі амбіції. Такі компанії, як правило, шукають та мають власні ноу–хау, запроваджують найновіші системи управління, є добрим плацдармом для інновацій. Вони характеризуються найменшою кількістю суб'єктів, але кожен окремий суб'єкт має високу та динамічну економічну потужність.

Різні прошарки сектору малого підприємництва мають різні властивості та різну економічну, соціальну та політичну вагу. Кількісно найбільший прошарок – «підприємництво проти бідності» – має значне соціальне значення, але є і найбільш вразливим та чутливим до змін економічного, політичного та соціального середовища. Тому в усьому світі саме цей прошарок потребує державної підтримки і особливо щодо створення стабільного правового середовища, простих і прозорих правил ведення діяльності. Щодо другого прошарку – «стабільне мале підприємництво» – то він також потребує прозорих та стабільних правил, але діяльність суб'єктів, які до нього відносяться, стикається з більшим обсягом регуляцій. З іншого боку, цей прошарок потенційно готовий залучати досить значну кількість кредитних ресурсів, що зроблять його значно стабільнішим. Третій прошарок – «Тигри» малого підприємництва – є найперспективнішим для економічного розвитку підприємництва. Цей прошарок потребує послідовної інноваційної та сприятливої інвестиційної політики.

За загальними вимогами нормативне забезпечення розвитку малого підприємництва в Україні має забезпечити верховенство закону та відповідність його змісту потребам життя.

В Україні основні положення державної політики щодо малого підприємництва визначені у Законі України «Про державну підтримку малого підприємництва» від 19 жовтня 2000 р. № 2063–III[39] та у Законі України

[39] Відомості Верховної Ради України. – 2000. 29 грудня. – № 51. – Ст. 447.

«Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні» від 21 грудня 2000 р. № 2157–ІІІ[40].

Але існуючий стан розвитку малого підприємництва та нові економічні умови визначають необхідність перегляду нормативного забезпечення розвитку малого підприємництва в Україні.

Розвиток України, яка досі може бути віднесена до країн перехідного типу, останнім часом посилює якісні вимоги до системи державного управління. Приєднання України до СОТ та більш активне входження країни до глобальної економіки вочевидь посилює конкуренцію, як зовнішню, так і внутрішню, що, зрозуміло, буде корисним для пересічного українця як кінцевого споживача, але це водночас призведе й до суттєвого впливу на суб’єктів підприємництва, як великого, так і середнього та малого. Цей вплив вочевидь буде мати як позитивні, так і негативні складові.

Розуміння цих викликів вимагає формування відповідної державної політики, яка має адекватно відповідати новим реаліям, і зменшити ризики та посилити вигоди.

Значну роль у процесах економіко–соціального розвитку, співробітництва та глобальної конкуренції відіграє мале підприємництво. Мале підприємництво у всьому світі є інструментом забезпечення конкуренції, і саме через це розглядається як найбільш важлива складова розвитку демократії.

Політика розвитку малого підприємництва у світі традиційно відноситься до прерогативи національних політик, і до неї не встановлюються обмеження, що підкреслює передусім соціальну функцію малого підприємництва. Але економічне значення малого підприємництва призводить до підвищення його ролі в рамках глобальної конкуренції, що вимагає узгодження світової класифікації малого підприємництва для зменшення небезпеки спотворення конкуренції, коли суб’єкт малого підприємництва – резидент однієї країні, визнається суб’єктом середнього чи навіть великого бізнесу за нормами іншої країни.

Саме це обмеження призвело до появи в рамках Європейського Союзу намагання уніфікувати класифікацію малого підприємництва. В ЄС для визначення малого підприємництва з 1 січня 2005 р. використовуються положення та норми Рекомендації ЄС 2003/361[41], що була прийнята Європейською Комісією 6 травня 2003 року (табл.7.6).

---

[40] Відомості Верховної Ради України. – 2001. 16 лютого. – № 7. – Ст. 35.
[41] http://ec.europa.eu/enterprise /enterprise_policy/ sme_definition/ decision_sme_en.pdf

Таблиця 7.6

Класифікація малого підприємництва в ЄС

Розмір суб’єктів в ЄС	Кількість працівників	Оборот, млн €	Загальний баланс, млн €
середні	< 250	50	43
малі	< 50	10	10
мікро	< 10	2	2

В Україні відповідно до Закону «Про державну підтримку малого підприємництва» від 19.10.2000 р., суб'єктами малого підприємництва є: фізичні особи, зареєстровані у встановленому законом порядку як суб'єкти підприємницької діяльності, а також юридичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності будь–якої організаційно–правової форми та форми власності, в яких середньооблікова чисельність працюючих за звітний період (календарний рік) не перевищує 50 осіб та обсяг річного валового доходу не перевищує 500000 €.

При цьому слід уточнити, що спрощеною системою оподаткування, обліку та звітності, яка була запроваджена в Україні Указом Президента «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» у 1998 р., мають право користуватися не всі суб’єкти малого підприємництва, а лише відносно невелика їх частина, яка відповідає таким критеріям:

- фізичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і у трудових відносинах з якими, включаючи членів їх сімей, протягом року перебуває не більше 10 осіб та обсяг виручки яких від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за рік не перевищує 500 тис. гривень (тобто орієнтовно не більше 75000 €);
- юридичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності будь–якої організаційно–правової форми та форми власності, в яких за рік середньооблікова чисельність працюючих не перевищує 50 осіб і обсяг виручки яких від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за рік не перевищує 1 млн гривень (тобто орієнтовно не більше 150000 €).

Таким чином, необхідно визнати, що за загальним визначенням суб’єктів малого підприємництва в Україні поле малого підприємництва вужче за аналогічне поле у ЄС приблизно у 20 разів – 500 тис. € в Україні проти 10 млн € в ЄС.

Такі різниці у класифікаційних вимогах призводять до погіршення умов конкуренції для українських суб’єктів на глобальних ринках.

Таке погіршення умов конкуренції внаслідок 20–кратного звуження класифікаційного поля малого підприємництва в Україні відносно вимог ЄС (а так само, як і відносно класифікаційних вимог в інших розвинених країнах світу) може призвести до того, що на суб'єкта господарювання, який за законодавством України вважається суб'єктом великого чи середнього бізнесу, а за законодавством ЄС є суб'єктом малого підприємництва, з боку країн–членів ЄС чи країн–членів СОТ можуть бути висунуто формальні вимоги щодо накладання санкцій чи застосування інструментів впливу, притаманних регулюванню великого бізнесу за класифікацією ЄС.

Для зменшення цих ризиків та поліпшення умов конкуренції на світових ринках в Україні доцільно переглянути класифікацію суб'єктів малого (а відповідно й середнього та великого) бізнесу і привести цю класифікацію у відповідність до класифікації ЄС.

Для внесення змін у нормативну класифікацію суб'єктів малого підприємництва зміни необхідно вносити до двох нормативно–правових актів: до статті 63 Господарського кодексу України та до статті 1 Закону України «Про державну підтримку малого підприємництва».

Друга складова проблеми полягає у наступному. Незважаючи на 20–кратну різницю у класифікації суб'єктів малого підприємництва в Україні та країнах ЄС, за результатами 2006 р. мале підприємництво України характеризується такими статистичними показниками (табл. 7.7):

Таблиця 7.7

Основні показники розвитку малого підприємництва в Україні [42]

Суб'єкти підприємництва	Кількість суб'єктів		Середня кількість зайнятих працівників, тис.осіб		Обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг), млн грн
	тис. одиниць	на 1 тис. осіб наявного населення, одиниць	Всього	середня кількість найманих працівників	
Суб'єкти малого підприємництва – всього у тому числі:	**2319,1**	49,6	**5322,1**	**3218,4**	**212307,0**
– малі підприємства	342,4	7,3	1923,3	1796,3	93163,9
%	14,8	–	36,1	55,8	43,9
– фізичні особи – підприємці	1976,7	42,3	3398,8	1422,1	119143,1
%	85,2	–	63,9	44,2	56,1

[42] *Про розвиток* малого підприємництва в Україні у 2006 році:Експрес–інформація Держкомстату України. – 2007.. – 7 вересня. – № 222.

Стан розвитку малого підприємництва в Україні за регіональними показниками у 2006 р. демонструють таблиці 7.8 та 7.9.

Таблиця 7.8

Кількість суб'єктів малого підприємництва на 1000 осіб наявного населення[43]

Регіон	Суб'єкти малого підприємництва в цілому		Лише малі підприємства	
	кількість	ранг	кількість	ранг
АР Крим	53,8	20	7,9	26
Вінницька	48,7	15	4,7	9
Волинська	46,8	12	4,6	6
Дніпропетровська	49,1	16	6	17
Донецька	38,4	3	5,6	16
Житомирська	47,9	13	4,6	7
Закарпатська	48,3	14	6,3	18
Запорізька	58,3	22	6,3	19
Івано–Франківська	42,7	9	5,5	14
Київська	51	18	6,3	20
Кіровоградська	46,5	10	5,2	12
Луганська	42,4	7	4,4	3
Львівська	37	2	6,8	23
Миколаївська	61,3	25	6,7	21
Одеська	59	23	6,7	22
Полтавська	49,9	17	5,2	13
Рівненська	41,2	6	4,3	2
Сумська	41	5	4,9	11
Тернопільська	39,6	4	4,1	1
Харківська	57,4	21	6,9	24
Херсонська	59,5	24	5,5	15
Хмельницька	53	19	4,6	8
Черкаська	42,5	8	4,5	5
Чернівецька	46,6	11	4,7	10
Чернігівська	36,4	1	4,4	4
м. Київ	76,6	27	21	27
м. Севастополь	65,9	26	7,2	25

[43] http://www.ukrstat.gov.ua/SIMap/map.html?m=0000000000&t=16_1

Таблиця 7.9

Частка обсягу реалізованої продукції (робіт, послуг) суб'єктів малого підприємництва у загальному обсязі реалізації в регіоні (%)[44]

Регіон	Суб’єкти малого підприємництва в цілому		Лише малі підприємства	
	значення	ранг	значення	ранг
АР Крим	25,5	21	8,7	22
Вінницька	24	19	7,3	15
Волинська	14,6	9	4,9	7
Дніпропетровська	7,1	3	3	2
Донецька	6,3	2	2,7	1
Житомирська	26,2	25	8,9	23
Закарпатська	30,8	27	8,4	19
Запорізька	12,6	6	4,8	6
Івано–Франківська	17,9	14	6,2	10
Київська	13,1	7	5,5	9
Кіровоградська	25,6	22	9,3	24
Луганська	11,8	4	4,2	4
Львівська	12,3	5	7	14
Миколаївська	16,4	12	6,3	11
Одеська	15,1	10	6,5	13
Полтавська	13,7	8	4,4	5
Рівненська	16,9	13	6,4	12
Сумська	25,3	20	9,5	25
Тернопільська	28,8	26	10	26
Харківська	15,1	11	5,4	8
Херсонська	26	24	8,5	20
Хмельницька	23,5	17	7,9	17
Черкаська	21	15	7,4	16
Чернівецька	23.7	18	11,1	27
Чернігівська	23	16	8,6	21
м. Київ	5,1	1	3,3	3
м. Севастополь	25,8	23	7,9	18

За результатом аналізу цих даних, а також за даними «European business», Eurostat, 2007 edition [45], слід визнати, що кількісні характеристики стану

[44] http://www.ukrstat.gov.ua/SIMap/map.html?m=0000000000&t=16_2

[45]http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2293,59872848,2293_6819–5678&_dad=portal&_schema=PORTAL (або ISBN 978–92–79–07024–2)

розвитку малого підприємництва в Україні в цілому відповідають характеристикам стану розвитку малого підприємництва у ЄС (табл. 7.10).

Таблиця 7.10

Основні показники розвитку малого підприємництва в ЄС[46]

Країни	Кількість суб'єктів (SME), тис.				Кількість населення, млн	Кількість SME на 1000 населення
	Мікро	Малих	Серед-ніх	SME (в цілому)		
Австрія	195	26	5	225	8,1	28
Швеція	244	22	4	270	8,9	30
Франція	2 318	142	24	2 484	59,6	42
Німеччина	3 127	363	45	3 535	82,5	43
Україна (2006 р.)	1 977	342		2 319	47,3	49
Бельгія	515	23	3	542	10,4	52
Великобританія	3 301	158	25	3 483	59,3	59
Іспанія	2 555	124	16	2 695	40,7	66
Португалія	638	38	6	682	10,4	66
Італія	3 938	168	16	4 122	57,3	72

Щодо якісного стану розвитку малого підприємництва в Україні, то необхідно відзначити, що порівняння вкладу малого підприємництва у національну економіку України та будь–якої іншої країни ЄС або світу коректно лише тоді, коли база порівняння приведена до взаємоузгодження. Натомість, 20–кратна різниця у визначенні суб'єктів малого підприємництва не дозволяють безпосередньо порівнювати вклад малого бізнесу у ВВП та національної економіки.

При цьому також слід уточнити, що за низкою чинників Україна на європейській арені має певні конкурентні переваги. Передусім без будь–яких перебільшень це спрощена система оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва. По–друге, це норми регуляторної політики, запроваджені в Україні Законом «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року №1160–IV[47].

Відповідність кількісних показників розвитку малого підприємництва в Україні середньому рівню аналогічних показників розвитку малого підприємництва в країна–членах ЄС дозволяє дійти висновку **про досягнення Україною цілей кількісного розвитку мало-**

[46] http://www.eim.nl/observatory_7_and_8/en/stats/2001/var1/1cou_size.html
[47] Відомості Верховної Ради України. – 2004. – 27 лютого. – № 9. – Ст. 79.

го підприємництва і відповідно початок переходу до нового рівня державної політики щодо національного малого підприємництва. Нова політика щодо малого підприємництва в Україні має базуватися на двох складових:

- збереження та поліпшення досягнутих кількісних показників розвитку малого підприємництва, а саме – 49 суб'єктів малого підприємництва на 1000 населення, що відповідає показникам Франції, Німеччини та Бельгії;
- поліпшення та забезпечення якісно нового та більш високого рівня розвитку малого підприємництва.

Перша складова має базуватися на принципі непогіршення правил податкових та інших державних регуляцій для суб'єктів малого підприємництва. Збереження досягнутих на сьогодні результатів розвитку малого підприємництва є окремим завданням і не може бути вирішене автоматично. З точки зору автора, ця складова державної політики щодо малого підприємництва має реалізовуватися на основі збереження основних положень чинної спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва та зростання рівня відкритості та прозорості державної влади і посилення рівня та якості публічних консультацій державної влади та підприємницького середовища.

Друга складова є завданням національного розвитку і має бути сконцентрована щодо таких завдань:

1) збільшення експортної спроможності малого підприємництва;

2) збільшення доступу малого підприємництва до інформації про державні, муніципальні або приватні програми щодо збільшення спроможності малого підприємництва конкурувати на міжнародних ринках;

3) адекватного та відповідного представлення інтересів національного малого підприємництва у двосторонніх та багатосторонніх міжнародних торговельних переговорах.

Для визначення нового етапу державної політики щодо малого підприємництва в Україні необхідно внести зміни у нормативне забезпечення державної політики щодо малого підприємництва. Ці зміни необхідно вносити до двох законів України: «Про державну підтримку малого підприємництва» від 19 жовтня 2000 р. та «Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні» від 21 грудня 2000 р. Ці зміни мають бути спрямовані на забезпечення верховенства закону, відповідності змісту державної політики в Україні щодо розвитку малого підприємництва досягнутим показникам і потребам життя та

забезпечення рівних умов конкуренції для національних та закордонних суб'єктів підприємництва (поліпшення умов конкуренції для національних суб'єктів) і мають відбуватися за такими напрямами:

1) приведення національної класифікації суб'єктів підприємництва у відповідність до класифікації ЄС;

2) формулювання, обговорення та внесення змін до визначення напрямів, форм та змісту державної політики розвитку малого підприємництва в рамках Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні.

7.11. Механізм детінізації лізингових операцій: регіональний розподіл

Недостатність прямих інвестицій останнім часом змушує звертатися до інших форм капіталовкладень. Серед них особливий інтерес для України становить лізинг. Привабливість лізингового бізнесу пояснюється і тим, що більшість українських виробників потребують оновлення основних фондів, оскільки ані на застарілому обладнанні, ані на зношеній техніці неможливо випускати конкурентноспроможну продукцію. Лізинг є формою фінансування вкладень на придбання обладнання, машин і споживчих товарів тривалого користування, іншого рухомого та нерухомого майна. Розвиток лізингу є особливо актуальним для України з огляду на такі обставини. По–перше, українська економіка характеризується високим ступенем зношеності основних фондів. При цьому підприємства змушені фінансувати інвестиції переважно із власних коштів, оскільки кредити банків, кошти інститутів спільного інвестування та інші джерела зовнішнього фінансування складають порівняно невеликий відсоток загального обсягу капітальних вкладень в економіці. По–друге, в країні недостатньо розвинутий сектор малих та середніх підприємств, насамперед через ускладнений доступ до фінансування. **Оскільки лізинг є формою капіталовкладень, його значення зростає у кожній регіональній соціально–економічній структурі в Україні; лізинг стає чинником розбудови стабільної економіки і засобом стимулювання економічного зростання.**

У країнах з розвиненою ринковою економікою лізингові операції вже давно набули широкого поширення. Обсяг операцій фінансового лізингу в Україні є надзвичайно малим. Незважаючи на прийняття в 2004 р. нового Закону України «Про фінансовий лізинг», ситуація майже не змінилася на краще. Це свідчить про наявність впливу негативних чинників, що стри-

мують розвиток лізингу в Україні, зокрема тіньових. Проблемою є використання лізингової схеми з метою «відмивання» грошей та за інших форм вияву тіньової економіки, хоча можливості лізингу як легального фінансового інструмента є потужними, а потреба в ньому – значною.

Загальна вартість портфелю лізингових угод зросла з 716 млн дол. станом на 1 січня 2007 р. до 3792 млн дол. на 1 січня 2008 р., згідно з підсумками дослідження, що проводилося в межах проекту IFC за підтримки Агентства міжнародного розвитку та співробітництва (EVD, підрозділ Міністерства економіки Нідерландів). При цьому, кількість укладених лізингових угод зросла в 2007 р. на 98 %, а порівняно з 2006 р. – до 12,1 тис. дол.

Згідно з проведеними дослідженнями кількість лізингових компаній в Україні за 2007 р. зросла на 38 % – до 90 установ (79 % з них знаходяться у Києві) – на тлі зростаючої зацікавленості до лізингу з боку діючих в Україні банків з іноземним капіталом.

Як відомо, лізинг – це підприємницька діяльність, спрямована на інвестування власних чи залучених коштів, полягає в наданні лізингодавцем у виключне користування на визначений термін лізингоодержувачу майна, що є власністю лізингодавця або набувається ним у власність за дорученням і погодженням з лізингоодержувачем у відповідного продавця майна, за умови сплати лізингоодержувачем періодичних лізингових платежів. Сьогодні лізингом називають майнові відносини, що складаються у такий спосіб: одна організація (користувач) звертається до іншої (лізингової компанії) з проханням придбати необхідне їй устаткування і передати його їй у тимчасове користування. Проте дуже часто можна натрапити у літературі на ототожнення понять «лізинг» та «оренда». Але лізинг – це різновид оренди, або так звана посередницька оренда, що забезпечує інвестиції засобами виробництва за посередництва лізингової фірми. При лізингу орендуються засоби виробництва, призначені для виробництва та реалізації продукції і послуг.

Лізинг можна розглядати як форму довгострокового кредитування покупки, що становить довгострокову оренду. Оскільки лізингова служба повністю оплачує основні засоби за дорученням підприємства–лізингоотримувача за рахунок власних коштів, то до неї переходить право власності на об'єкти лізингу.

Розглянемо розподіл лізингових компаній за регіональною ознакою.

Переважна більшість опитаних лізингових компаній (майже 79 %) розміщується в Києві, решта представлена у Львові (9 %), Донецьку (6 %) та Одесі (6 %) (рис.7.12). У 29 % опитаних лізингових компаній є представництва/філії в інших обласних центрах України.

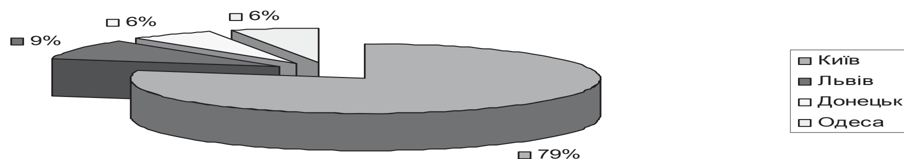


Рис. 7.12. Регіональний розподіл лізингових компаній

Очікується, що упродовж найближчих років дедалі більше лізингових компаній з'являтимуться в регіонах, оскільки потреба в придбанні нової техніки та технологій особливо гостро відчувається саме тут.

Рейтинг лізингових компаній представлено у табл. 7.11.

Таблиця 7.11

Рейтинг лізингових компаній за обсягом портфелю лізингових угод станом на 1 січня 2008 року *

№	Назва	Портфель лізингових угод, млн грн
1	ТОВ «Райффайзен Лізинг Аваль»	929,10
2	ТОВ «Евро Лізинг»	621,70
3	ТОВ «УніКредит Лізинг»	473,60
4	ТОВ «Універсальна лізингова компанія», ООО «Українська лізингова компанія»	357,30
5	ТОВ «Ласка Лізинг»	346,90
6	ТОВ «Перша Західно–Українска Лізингова Компания»	233,60
7	ТОВ «Оптима–лізинг»	196,60
8	ТОВ «Перша Лізингова компанія»	193,80
9	ТОВ «VAB Лізинг»	172,90
10	ТОВ «Компанія «Лізинговий дім»	132,00
11	ТОВ 2Сканія Кредит Україна»	92,80
12	ПП «ПЛ Лізинг»	89,30
13	ТОВ «Лізингова компания «Аверс–Груп», ТОВ «Агротек», ТОВ «Агроаль'янс»	76,80
14	ТОВ «АМО»	73,10
15	ТОВ «Укио Банк Лізинг»	69,40
16	ТОВ «ТЕКОМ–Лізинг»	61,70
17	ТОВ «Лізингова компанія – Гарант»	58,40
18	ТОВ «Лізингова компанія «Універсальна»	55,20
19	ТОВ «КрАЗ Лізинг»	54,00
20	ТОВ «Лізинг–Технологія»	42,20

Закінчення таблиці 7.11

№	Назва	Портфель лізингових угод, млн грн
21	ТОВ «Сетком»	20,90
22	ТОВ «Богдан–Лізинг»	18,60
23	ТОВ «Кредит Європа Лізинг»	18,00
24	ТОВ «Міжрегіональна інвестиційно – лізингова компанія»	17,20
25	ТОВ «Лізингова компанія «Галеон»	8,80
26	ТОВ «Скай Трейд–Ін»	2,50

**Джерело:* Дані IFC.

Найпопулярнішим предметом лізингу на українському ринку є легкові автомобілі (64 % компаній, що працюють на українському ринку), транспорт для вантажних перевезень (59 % компаній), виробниче обладнання (49 %) та пасажирський транспорт (39 %). Однак щодо предмету лізингу мають місце різні схеми зловживань. Сумнозвісною є ситуація з ВАТ «Укрзалізниця», коли нове керівництво відмовляється від використання лізингових схем, погоджених минулим керівництвом, оскільки лізингові договори мали тіньовий характер: за 2,3 млрд грн «Укрзалізниця» отримала лише 2005 напіввагонів, 34 пасажирські вагони, 9 електропоїздів та 18 електровозів.

За розрахунками, що грунтуються на даних офіційної статистики, обсяг інвестицій, потрібних для оновлення основних засобів виробництва в Україні, складає близько 90 млрд дол. Однак, за експертними оценками, ця сума є значно більшою. Потенційний попит на послуги лізингової індустрії в Україні становить щонайменше 14 млрд дол., що майже в 70 разів перевищує реальний обсяг ринку лізингу (221 млн дол.). Нині показник співвідношення річних обсягів укладених лізингових угод до ВВП в Україні становить 0,25 %, що майже в 20 разів менше, ніж у державах, які демонструють швидкі темпи зростання. Частка лізингу в інвестиціях в основні засоби виробництва складає 1,55 %, обсяг інвестицій, фактично здійснених в оновлення існуючих та придбання нових основних засобів виробництва, загалом в Україні торік становив 9,3 млрд дол., тобто 10,4 % потреб країни.

Основною причиною, що стримує розвиток лізингу в Україні, є недосконалість законодавства, у тому числі податкового. Як правило, основою посилення податкового тиску на лізинговий бізнес є обґрунтоване прагнення держави унеможливити тінізацію грошових потоків через механізм лізингу. Натомість лізинг є простим інвестиційним механізмом, що обу-

мовлює легкість контролю над ним. Обов'язковість податкового обліку предмета лізингу та інших складових лізингових платежів унеможливлює маніпулювання вартостями під час реалізації лізингових угод.

Для розвитку лізингу в Україні слід вирішити комплекс проблем, серед яких врегулювання проблеми переходу права власності за договорами лізингу; поліпшення доступу вітчизняних лізингових компаній до фінансових ресурсів і створення умов для іноземних інвестицій через механізм лізингу. Варто також переглянути механізми оподаткування лізингової діяльності, усунути ризики, що виникають внаслідок неточностей та колізій у законодавстві; забезпечити належний бухгалтерський облік лізингової діяльності; оптимізувати державні програми підтримки й стимулювання лізингової індустрії, сприяти розвитку приватного конкурентного ринку лізингу.

Дослідження МФК засвідчили, що в Україні нині реально працює приблизно 40 лізингових компаний, 29 % компаній займаються тільки операціями з фінансового лізингу, у 16 % компаній понад 50 % акцій володіють банки та інші фінансові установи, у 48 % – інші юридичні особи, у 3 % компаній – держава, у 32,3 % – фізичні особи.

При використанні лізингових схем різні галузі стикаються з певними проблемами. Так, лізингові операції в аграрному секторі економіки пов’язані з діяльністю НАК «Украгролізинг». Наприкінці 2007 р. Антимонопольний комітет оштрафував ВАТ «НАК «Украгролізинг» на 50 тис. грн за зловживання монопольним становищем на загальнодержавному ринку послуг фінансового лізингу техніки та обладнання для АПК. Як з’ясувалося, під час укладання договорів компанія нав’язувала лізингоодержувачам послуги організаційного супроводження. Водночас в угодах дублювалися положення договору. Тобто зі споживачів двічі стягувалася плата за одні й ті саме послуги, зокрема за оформлення заявок на техніку, за контроль за оплатою платежів тощо.

В Україні має свої особливості і лізинг автомобілів. Так, фінансовий лізинг практично не застосовується в наших умовах. Об’єкт лізингу записаний у бухгалтерських балансах і лізингоодержувача, й лізингодавця. Слід зазначити, що заплутаність механізму лізину у цій сфері є такою, що мало хто наважується укладати лізингові угоди. У вартість лізингових платежів входять і витрати на страхування об’єкта лізингу, яке спочатку здійснює лізингодавець. Лізингоодержувач відшкодовує ці витрати за допомогою лізингових виплат. Відомі випадки, коли податкова штрафувала лізингоодержувача за те, що він платить, зокрема, й за страховку майна,

яке йому не належить. З оперативним лізингом ситуація дещо простіша, однак не дешевша. Чимало автотрейдерів розповідали, що, розрахувавши усі витрати у разі лізингу (особливо податкові), кожен другий клієнт, який «мав намір взяти машину в лізинг, відмовляється від цього». Тим не менш, на автомобільному ринку переважає саме оперативний лізинг.

Таким чином, можна впевнено стверджувати, що у секторі малого та середнього бізнесу для підприємств–початківців та тих, які працюють з нульовою (або невисокою) рентабельністю, лізинг автомобілів – надмірна розкіш. Зміни до законів «Про оподаткування прибутку підприємств» і «Про податок на додану вартість» вкотре «перекроїли» поле діяльності українських підприємств. Зокрема були запроваджені обмеження на віднесення вартості оренди легкового транспорту до валових витрат підприємства. Інтерес до лізингу з боку клієнтів–лізингоодержувачів у «важких» сегментах автомобільного ринку також невисокий через низку протиріч і різнотлумачень у законодавчих і нормативних актах.

Тим не менш, сьогодні лізингові операції розглядаються як новий вид фінансування. Цьому сприяють загальні тенденції економічного розвитку та інші вигоди. До них, зокрема, належать:

- зменшений обсяг ліквідних засобів у зв'язку із труднощами, що постійно виникають на грошовому ринку;
- підвищення конкуренції, що потребує оптимізації інвестицій, які надають можливість суттєво розширити ринок збуту за рахунок залучення до господарського обігу малих і середніх фірм;
- підтримка розвитку лізингових операцій з боку державних органів влади і фінансових ділових осередків у цілому, що стимулює зростання інвестиційної діяльності;
- загальне збереження ліквідності підприємств;
- створення міцної основи для здійснення розрахунків, що надає балансові переваги та страхові вигоди.

Усі вищевикладені аргументи свідчать про те, що лізингова діяльність є по суті пільговою сферою інвестиційної діяльності. Досвід іноземних країн підтверджує цю точку зору.

Світова практика здійснення лізингових операцій доводить, що в умовах економічної кризи, подібної до тієї, що склалася в Україні, коли практично зупинилося фінансування оновлення основних засобів у зв'язку з недостатністю прибутку підприємств і значним зменшенням виробництва, цей метод фінансування є найбільш доцільним і мобільним, а отже може сприяти збереженню ліквідності більшості підприємств України .

Активне впровадження лізингових операцій в Україні сприятиме оновленню основних фондів завдяки збільшенню доступу підприємств до зовнішніх джерел фінансування інвестицій і розвитку малого та середнього бізнесу завдяки більшій доступності лізингових операцій порівняно з іншими інструментами запозичень. Окрім того, розвиток лізингу стимулюватиме підвищення ефективності кредитної політики банків у результаті створення конкурентного середовища між джерелами фінансування та розвитку організованого вторинного ринку багатьох видів техніки.

Проблемою для аналізу та регулювання ринку лізингу є відсутність офіційної статистики щодо обсягів проведення лізингових операцій суб'єктами господарювання, як в цілому в економіці, так і в окремих галузях: відсутня повна інформація про обсяги вітчизняної і імпортної техніки, наданої в лізинг, галузі спрямування цієї техніки тощо.

Ситуація ускладнюється тим, що значна частина операцій, які вважаються лізинговими, є по суті продажем на виплат, і, навпаки, операції, що де–факто проводяться за лізинговими схемами, через несприятливе законодавче середовище оформлюють договорами купівлі–продажу із платежем на виплат або договорами оренди (за даними Державного комітету статистики, станом на 1 січня 2008 р. в Україні було зареєстровано 161 суб'єкт господарської діяльності з основним видом діяльності за КВЕД 65.21.0 «Фінансовий лізинг» та 268 суб'єктів господарської діяльності з контекстом назви «лізинг». Однак насправді послуги фінансового лізингу надає набагато менше компаній).

Зменшення обсягів лізингових операцій відбувалося на тлі сприятливої макроекономічної ситуації в Україні: ВВП постійно зростав починаючи з 2000 р., значними темпами збільшувалися інвестиції. Той факт, що вага банківських кредитів у джерелах інвестицій підприємств швидко зростала, дозволяє вважати, ***що розвиток лізингу стримують не структурні проблеми в економіці, а специфічні проблеми регуляторного середовища ринку лізингу.***

Відомо, що гарантією та запорукою успішного розвитку будь–якої підприємницької діяльності є її надійне правове забезпечення. І, навпаки, правова невизначеність відносин партнерів стає однією з причин, що стримує підприємницьку ініціативу. Лізинговий бізнес не є винятком. Тому важливою умовою розвитку лізингових відносин є створення сучасного законодавства, що стимулюватиме ділову активність усіх учасників лізингових угод: лізингових фірм, банків, підприємств виробничої та сервісної сфери, потенційних лізингоодержувачів.

Надійне правове забезпечення лізингових відношень – гарантія і застава успішного розвитку лізингового бізнесу. Правова ж непевність відносин із партнерами, а у низці випадків незахищеність як лізингодавців, так і лізингоотримувачів різко збільшують ступінь ризику лізингових угод і є причиною стримування підприємницької ініціативи.

Варто зазначити те, що цілком природно існують *проблеми, що стримують розвиток фінансового лізингу в Україні*. Основними з них є такі.

1. Різні підходи до визначення понять фінансового лізингу у Законах України «Про фінансовий лізинг», «Про оподаткування прибутку підприємств» та інших, неузгодженість положень Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України і Закону України «Про фінансовий лізинг» між собою, а також неузгодженість підзаконних нормативно–правових актів з вимогами законів, що може негативно вплинути не лише на договірні відносини між суб'єктами лізингу при розв'язанні конкретних правових спорів, а також і на оподаткування лізингових операцій. Адже розбіжності у визначеннях лізингу та деяких інших положеннях між зазначеними законодавчими актами, можуть спричинити ситуацію, коли учасники лізингових відносин не зможуть довести податковим органам факт існування між ними саме лізингових правовідносин, оскільки встановлення конкретного типу та механізму оподаткування багато в чому визначає зміст, доцільність та прибутковість лізингової операції.

2. Банківські кредити, від можливості отримання яких суттєво залежить ефективність діяльності юридичних осіб, що здійснюють лізингову діяльність, мають переважно короткостроковий характер, а їх висока вартість є додатковим тягарем для лізингоодержувачів, які виплачують вартість кредитів у складі лізингових платежів. За цих умов ефективним джерелом формування ресурсів для здійснення лізингової діяльності можуть стати амортизаційні відрахування.

Запровадження прискореного порядку нарахування амортизації, з одного боку, підвищить зацікавленість у придбанні техніки на умовах лізингу, а з іншого – стимулюватиме надходження фінансових ресурсів на виробництво техніки. Проте надання такої потужної податкової пільги, як прискорена амортизація лише лізингодавцям, створить потужні стимули та механізм для податкової оптимізації. Тобто практично в кожного підприємства з'явиться стимул для зменшення податкових зобов'язань оформлювати будь–яке придбання основних

фондів як фінансовий лізинг – або через власного, «кишенькового», лізингодавця, або через іншу компанію, яка пропонуватиме аналогічні послуги «псевдолізингу». Виходом з цієї ситуації може бути або запровадження прискореної амортизації для певних категорій основних фондів незалежно від того, яким чином їх було придбано, або запровадження жорсткого нагляду за діяльністю лізингодавців з метою перешкоджання виникненню ринку псевдолізингу. Оскільки можливості бюджету не дозволяють ввести прискорену амортизацію для певних видів основних фондів незалежно від способу їх придбання, доцільним є використання другого варіанту.

3. Ефективнішою формою підтримки розвитку сільського господарства, яка б створювала менше можливостей для зловживань, могла би бути компенсація частини лізингових платежів певним категоріям лізингоодержувачів. При цьому усі фінансові ризики несли б лізингодавці, які були б вимогливішими під час добору лізингоодерджувачів.

4. Одним з вагомих чинників, що перешкоджають розвитку фінансового лізингу, є положення Закону України «Про фінансовий лізинг», згідно з яким після закінчення дії фінансового лізингу предмет лізингу однозначно підлягає поверненню лізингодавцю. Водночас закон передбачає право лізингоотримувача виплачувати вартість предмета лізингу у складі лізингових платежів. Отже, після сплати вартості предмета лізингу (чи її основної частини) під час дії договору лізингу, лізингоодержувач все одно повинен повертати предмет лізингу.

5. Під час здійснення лізингових операцій перед банками та іншими лізингодавцями постають проблеми, аналогічні проблемам у кредитуванні: недостатня кількість платоспроможних лізингоодержувачів, істотні ризики несвоєчасної плати за користування майном. Остання проблема зумовлена передусім недостатнім нормативно–правовим захистом прав кредиторів.

Незважаючи на вищенаведене, ще раз підкреслимо, що лізингова діяльність є перспективним видом бізнесу, що пов’язується з дією таких чинників:

- світовий досвід свідчить, що на лізинг у нових інвестиціях на устаткування припадає 15–20 %;
- лізинг є одним з основних джерел активізації інвестиційної діяльності, що є вкрай важливим для економіки більшості регіонів;
- переорієнтацією банків з ринку цінних паперів на інвестиції у виробництво – при цьому лізинг є більш привабливим фінансовим

механізмом, аніж кредит, оскільки він використовується виключно для купівлі устаткування, що до того ж є забезпеченням угоди;

- зниженням ставок на ринку позикового капіталу і як наслідок – здешевленням лізингової угоди;
- великим потенційним попитом на лізингові послуги, пов'язаним з потребою підприємств у відновленні основних фондів і можливістю їх здійснити без суттєвих початкових витрат.

В якому б становищі не була економіка нашої країни, існують галузі, що є пріоритетними у використанні лізингу. До них в Україні можна віднести:

- високотехнологічні наукоємні галузі: літако– і машинобудування, порошкова металургія, кераміка, електрозварювальне виробництво; енергоощадні технології, нафтогазовий комплекс, агропромисловий комплекс;
- видобувні та металургійні галузі, кольорові метали, уран, вугілля, сталь і прокат;
- виробництво товарів народного споживання;
- незавершене виробництво;
- дрібний бізнес та ін.

Отже, можна констатувати, що, незважаючи на низку перешкод на шляху здійснення лізингових операцій, через ті чи інші обставини **в Україні порівняно з іншими джерелами фінансування лізинг має переваги.** Привабливість цього фінансового інструмента обумовлена такими чинниками.

Для лізингоодержувача:

- більш прості схеми забезпечення виконання зобов'язань, оскільки майно, яке передається у лізинг, є водночас і заставою – з цієї причини лізингодавці менш вимогливі до попередньої кредитної історії лізингоодержувача; це дозволяє новоствореним та малим підприємствам отримувати лізингове фінансування легше, ніж банківські кредити;
- лізинг не обмежує можливості підприємства в отриманні кредитів;
- лізинг є однією з найбільш доступних форм довгострокового фінансування для отримання техніки – лізингодавці звичайно спеціалізуються на певних видах обладнання, а це дозволяє їм залучати кредити від виробників обладнання або мати доступ до іноземних ринків капіталу, беручи на себе частину кредитного ризику при наданні лізингового майна;
- гнучкість платежів – платежі за договором лізингу можна побудувати відповідно до очікуваного грошового потоку лізингоодержувача.

Для лізингодавця:

- менші ризики порівняно із кредитами, оскільки майно, що є предметом лізингу, одночасно є забезпеченням виконання зобов’язань за договором, а позичені кошти лізингоодержувачі використовують за цільовим призначенням;
- менш жорстке регулювання та сприятливий податковий режим (зокрема, в багатьох країнах при операціях лізингу застосовують прискорену амортизацію, яка зменшує базу оподаткування).

В умовах інвестиційної кризи, що в Україні набула майже найгостріших форм серед країн СНД, цілком закономірним є той всебічний інтерес, що виявляється до специфічної форми економіко–правових відносин. Як продукт розвитку постіндустріального суспільства з характерними для нього високорозвиненими відносинами ринкової економіки традиційних форм позики і оренди фінансовий лізинг став однією з найперспективніших форм вирішення протиріч відношення власності та інвестиційного нагромадження.

Такий альтернативний засіб інвестування, як одержання і використання іноземних кредитів має низку негативних факторів, значна частина коштів спрямовується на покриття поточних витрат, дефіциту державного бюджету, а не на інвестування виробництва і його технологічне відновлення. До того ж іноземні кредити збільшують зовнішній борг і на його обслуговування витрачаються значні валютні кошти. Враховуючи ситуацію з іноземними кредитами і інвестиціями, а також ситуацію, що склалася на вітчизняному ринку довгострокових кредитів (за ними дуже високі відсотки, і їх практично ніхто не надає), саме лізинг може стати єдиною формою довгострокового кредитування в Україні протягом найближчого часу.

Можна констатувати, що сьогодні Україна є своєрідною сировинною базою для розвинених країн світу, тому одним з першочергових завдань економічної політики має бути вихід України на рівень технологічної нації. Для цього необхідно залучити технологічні інвестиції, що можуть бути отримані, зокрема, за допомогою міжнародного лізингу.

Вирішення зазначених проблем, що ускладнюють ефективність і мобільність регулювання лізингових відносин, врахування переваг регулювання лізингових операцій в інших країнах, всебічна підтримка розвитку лізингу з боку держави нададуть Україні змогу вирішити значну кількість проблем, пов’язаних з інвестуванням і залученням коштів.

7.12. Інституціональне середовище та економічний розвиток в умовах поглиблення євроінтеграції України: оцінка взаємозв'язку на прикладі Карпатського економічного регіону

Важливою передумовою реалізації стратегії європейської інтеграції є вступ нашої країни до СОТ, підготовка посиленої Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС на засадах дотримання еквівалентності, усунення виявів асиметрії та структурних диспропорцій у подальшій інтеграції України та Європейського Союзу та у відносинах з окреми-ми країнами–членами ЄС. Імплементація Спільного доробку ЄС значно наблизить українське законодавство, норми та стандарти до законодавства ЄС та закладе інституціональну основу для подальшої економічної інтеграції. Успіх цього процесу передбачає не тільки перегляд законодавства у сферах, визначених як пріоритетні, а й рецепцію цілісного комплексу правових принципів, концепцій, доктрин і понять, які є основою acquis communautaire.

Оскільки нові країни–члени ЄС вже вичерпали потенціал розширення торгівлі в західному напрямі, то виникають об'єктивні передумови поглиблення трансрегіональної інтеграції за участю регіонів України. Як свідчить світовий досвід, одним з головних чинників ефективності цього процесу є якість розвитку інституціонального середовища, ступінь його впливу на економічний розвиток та співробітництво регіонів, де, крім вертикальної інтеграції, актуалізується процес поглиблення горизонтальних взаємозв'язків на основі формальних і неформальних інститутів.

Адаптування інституціонального базису національної економіки до європейських вимог стримується системними недоліками вітчизняного інституціонального середовища, без усунення яких реалізація євроінтеграційних намірів стає дедалі спірнішою (за Глобальними індексом готовності країн до включення у світові мережі, Україна посідає 82–ге місце серед 104–х країн, за індексом конкурентоспроможності – 84–та позиція зі 117–ти країн світу у 2005 р.[48], за індексом сприяння бізнесу – 124–те місце зі 155–ти країн, а за захистом прав інвесторів – 141–ша)[49]. Аналогічна тенденція взаємозалежності між якістю інституціонального середовища та рівня економічного розвитку простежується і в областях

[48] *Global* Information Technology Report; http://www.weforum.org/ pdf/Global_Competitiveness_Reports/GITR_2004_2005/Networked_Readiness_Index_Ranking.pdf.
[49] Doing Business in 2006; http://www.doingbusiness.org/EconomyRankings.

Карпатського економічного району (Чернівецька, Івано–Франківська, Львівська та Закарпатська).

Наслідки трансформаційної кризи виявилися достатньо суттєвими, особливо для Карпатського економічного району попри значний ресурсний, експортний і транспортно–географічний потенціал. Однією з головних причин цього є недосконалість інституціонального середовища, невідповідність та суперечливість нових і старих, формальних та неформальних інститутів, що ускладнює залучення інвестицій, уповільнює формування передумов економічного зростання, знижує ефективність використання ресурсів. Ефекти розширення міжнародної торгівлі, транскордонного зовнішньоторговельного обміну зосередилися значною мірою в неофіційному секторі економіки регіонів.

Для дослідження взаємозв'язку між інституціональним середовищем та економічним розвитком західних областей України проведений аналіз залежності середніх темпів зростання валового регіонального продукту (ВРП) за 2001–2007 рр. від обсягів інвестицій, інституціональних параметрів (частка зайнятих на малих і середніх підприємствах; частка тіньового сектору господарювання в обсягах виробництва промисловості; ранг інвестиційного ризику; рівень загальної та дитячої смертності, злочинності, зареєстрованого безробіття; обсяги інвестицій в основний капітал), перевищення доходів населення над витратами; обсяги експортно–імпортної діяльності.

Зазначимо, що для характеристики інституціонального середовища важливіші не конкретні параметри розвитку інститутів, а їх вплив на поведінку економічних агентів (величина тіньового сектору, частка зайнятих на малих підприємствах, інвестиційний ризик), які відображають стан ділового середовища, можливість започаткування бізнесу, прибутковість інвестицій та задоволення базових соціальних потреб, пов'язаних з життєдіяльністю особи (здоров'я, безпека, освіта, санітарні умови тощо). Серед сукупності можливих показників основних потреб особистості виокремимо загальну і дитячу смертність, оскільки лише вони виявилися міцно пов'язані з динамікою ВРП.

Отримані результати дозволяють дійти таких висновків. По–перше, підтвердилася гіпотеза про взаємозв'язок динамки ВРП із становищем інституціонального середовища, темпами інвестицій, експортно–імпортних операцій. Наприклад, для Чернівецької області близько 90 % варіації темпів зростання ВРП у 2001–2007 рр. пояснювалося зміною саме цих чинників ($R^2 = 0,939$; $F_{статистика} = 15,48$; $t_{статистика} = 6,815$).

По–друге, основними напрямами впливу інституціонального середовища на динаміку ВРП були інвестиційний та підприємницький клімат. Залучення інвестицій, зниження інвестиційного ризику та розширення зайнятості на малих підприємствах справляли передбачуваний і, як правило, статистично значущий вплив на зміни ВРП. Для областей Карпатського економічного району спостерігається тісний обернено пропорційний зв’язок між зайнятістю на малих підприємствах і зміною ВРП (значення R^2 змінюється від 0,78 до 0,85), тоді як для областей, що межують з Білоруссю та РФ (Житомирська, Рівненська, Чернігівська), така залежність не простежується.

По–третє, поряд з інвестиційним та підприємницьким кліматом виявлений зв’язок рівня задоволення суспільних потреб особистості як важливого завдання інституціонального розвитку з динамікою ВРП. Перший показник – дитяча смертність, виявився обернено пропорційно пов’язаним з динамікою ВРП. Напрям зв’язку на основі статистичних даних визначити складно, але очевидно, що дитяча смертність змінювалася повільніше, ніж темпи зростання ВРП і, ймовірно, могла стати причиною цього. Тому можна припустити, що поліпшення медичного обслуговування, стану житла, санітарної гігієни, рівня культури населення тощо не лише дозволило зберегти новонароджених протягом першого року життя, а й створило основу для економічного зростання. Другий показник – загальна смертність – перевищував середні значення індексу ВРП (тобто смертність зростала з прискоренням розвитку).

По–четверте, однією з характеристик інституціонального середовища є спроможність регіональних органів державної влади забезпечити недоторканість особи та майна громадян, а отже, захист прав власності, виконання контрактів тощо. Одним з індикаторів цього процесу є рівень злочинності. Причому більш тісний обернено пропорційний зв’язок злочинності з ВРП існує для областей Карпатського району (значення R^2 змінювалося від 0,91 до 0,95), ніж для порівнюваних Житомирської, Рівненської та Чернігівської областей (R^2 дорівнює від 0,74 до 0,81). Взаємозалежність рівня злочинності та економічного зростання простежувалося у двох напрямах. З одного боку, висока злочинність погіршувала підприємницький клімат, а з іншого – загострення криміногенної обстановки відбувалося на тлі зростання ділової активності.

На економічний розвиток регіонів значний вплив справляють «інститути регулювання» та 2інститути ринкової інфраструктури», які складають органічну основу інституціонального середовища. «Інститути

регулювання» складають сукупність формальних правил і неформальних обмежень, в межах яких діють «інститути ринку» (тобто всі види комерційних і некомерційних організацій). Інституціональний склад ринкової інфраструктури згідно з домінуючою ознакою обслуговування ринків містить такі агреговані групи інститутів:

- торгово–посередницька інфраструктура як комплекс підприємств, організацій, галузей і сфер діяльності, що забезпечують доведення товару до споживача;
- фінансово–кредитна інфраструктура – це розгалужена та взаємопов'язана мережа підприємств, які обслуговують процес обігу та руху грошової маси;
- інформаційно–консультаційна інфраструктура, представлена сукупністю галузей і сфер господарства, які обслуговують основну ринкову діяльність.

Особливу увагу в процесі формування інституціонального середовища необхідно приділяти розвитку в регіоні інфраструктурних інститутів, основна діяльність яких пов'язана з наданням трансакційних послуг. Для кількісної оцінки місця ринкової інфраструктури у системі регіонального відтворення проаналізовані показники, що характеризують забезпеченість Карпатського регіону підприємствами ринкової інфраструктури порівняно із загальноукраїнським рівнем та світовими тенденціями (табл. 7.12, 7.13).

Таблиця 7.12

Забезпеченість підприємствами ринкової інфраструктури у 2007 році[50], %

Інфраструктура	Забезпеченість у розрахунку на 10 тис. осіб					
	Чернівецька область	Івано–Франківська область	Львівська область	Закарпатська область	Україна	США, 2005 р.
Торгово–посередницька	29,1	24,0	51,2	30,0	61,8	107,6
Фінансово–кредитна	2,4	2,3	3,0	2,1	3,6	37,0
Інформаційно–консультаційна	24,6	22,4	31,6	19,5	35,0	215,3

Наведені дані дозволяють стверджувати, що рівень розвитку інститутів ринкової інфраструктури в Карпатському районі значно нижчий від серед-

[50] www.ukrstat.gov.ua ; http://www.census.gov/prod/www/statistical–abstract–2000_2005.html

ного значення в Україні, відставання спостерігається за всіма наведеними показникам та в усіх сегментах інфраструктури (див. табл. 7.12). Для областей найбільше відставання спостерігається за показником забезпеченості торгово–посередницькою інфраструктурою, яке у 2,1–2,6 рази нижче, ніж в Україні (за винятком Львівської області, де відхилення становить 1,2 разу). Рівень забезпеченості у фінансово–кредитному та інформаційно–обслуговуючому сегменті менше аналогічного показника в Україні у 1,2–1,8 разу. Необхідно зазначити, що економічна активність в регіоні характеризується високими трансакційними витратами, і що вищим є показник забезпеченості області підприємствами торгово–посередницької інфраструктури, то більшою є частка тіньового сектору у промисловості (за оцінками, для Львівської та Закарпатської областей вони відповідно становлять 51,2 і 30,0 % та 52 і 39 %).

Ефективне функціонування ринкової інфраструктури можливе лише за умови пропорційного розвитку всіх її сегментів (принцип комплексності), що є характерною проблемою для більшості регіонів України. На сьогодні цей принцип не дотримується, розвиток інститутів інформаційно–консультаційної та грошово–кредитної інфраструктури значно відстає від загальноукраїнського. Тому, підвищення рівня конкурентоспроможності на довгостроковій основі неможливе без здійснення переходу до розвитку на основі інвестицій та інновацій, об’єктивною передумовою чого є розвиток грошово–кредитної та інформаційно–консультаційної інфраструктури. Порівняльний аналіз забезпеченості підприємствами ринкової інфраструктури України та США (див. табл. 7.12) свідчить про значне відставання за кількістю підприємств торговельно–посередницької інфраструктури (у 1,7 разу), фінансово–кредитної (у 10,0 разів), інформаційно–консультаційної інфраструктури (у 5,9 разу).

Для порівняння рівня розвитку інститутів ринкової інфраструктури в Карпатському районі з даними по Україні в цілому та його відповідності світовим тенденціям, скористаємося класифікацією галузевої структури господарства М. Кастельса[51]. У цій класифікації сегменти ринкової інфраструктури виокремлені в окремі сектори. Елементи ринкової інфраструктури містяться в групі «розподільчі послуги» (торгово–посередницький сектор), група «послуги виробникам» базується на грошово–кредитній та інформаційно–консультаційній інфраструктурі, а наука та наукове обслуговування віднесені до соціальних послуг (медицина, освіта,

---

[51] *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ. О. И. Шкаратан. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 606 с.

соціальне забезпечення). Відповідно до класифікації М. Кастельса було розраховано показники частки зайнятих за вказаними групами для України та Карпатського економічного району (табл. 7.13).

Таблиця 7.13

Галузева структура послуг (у % до середньорічної чисельності зайнятих), станом на 2007 р.[52]

Група галузей	Чернівецька область	Івано–Франківська область	Львівська область	Закарпатська область	Україна	США, 2005 р.
Розподільчі послуги	24,2	23,3	25,7	21,8	22,2	24,7
Послуги виробникам	2,7	4,4	6,8	2,8	4,9	14,7
Соціальні послуги	15,3	17,4	17,5	13,0	14,8	24,5

Аналіз наведених даних свідчить, що у 2007 р. рівень зайнятості в розподільчому секторі в Україні (22,2 %) та областях Карпатського району відповідав рівню США (24,7 %). Зайнятість в сегменті «послуги виробникам» в Україні у 2007 р. становила 4,9 %, вищим був показник лише у Львівській області (6,8 %). Зайнятість у цьому сегменті загалом в Україні у 2007 р. у 3 рази нижча, ніж у США, що свідчить про недостатній розвиток грошово–кредитної та інформаційно–консультаційної інфраструктури. В групі «соціальні послуги» Україна на 9,7 в. п. відстає від рівня США.

Статистичні дані доводять, що у Львівській області рівень зайнятості у досліджуваних галузях вищий від загальноукраїнського, проте кількісні показники не відповідають якості наданих послуг. При загальному низькому рівні розвитку інститутів ринкової інфраструктури кожна окрема група характеризується нерівномірністю і незбалансованістю розвитку[53]. Таким чином, можна дійти висновку, що для областей Карпатського району характерне відставання у розвитку інститутів ринкової інфраструктури на тлі зростаючої потреби в її послугах. Втім, проблема не лише у кількісних параметрах забезпеченості, скільки у відставанні якості торгово–посередницьких, кредитно–фінансових та інформаційно–консультаційних послуг суб'єктам регіональної економіки, що є одним із стримуючих чинників ефективного розвитку практично усіх регіонів України.

[52] www.ukrstat.gov.ua ; http://www.census.gov/prod/www/statistical–abstract–2000_2005.html

[53] *Градов А. П., Иванова Е. А., Гутман С. С.* Экономические порядки и институциональная среда национальной экономики // Экономическая наука современной России. – 2003. – № 1. – С. 26–39.

Підсумовуючи, зробимо такі висновки.

1. Проведене статистичне дослідження дозволяє не лише підтвердити стійкий взаємозв'язок економічної динаміки і якості інституціонального середовища, а й виокремити головні завдання зміцнення регіональних інститутів. Зокрема, йдеться про пріоритетні напрями роботи органів державної влади для поліпшення інвестиційного клімату, створення сприятливих умов для діяльності нових підприємств, задоволення основних соціальних потреб населення, пов'язаних з охороною здоров'я та забезпеченням безпеки.

2. Стан інституціонального середовища значною мірою впливає на економічний розвиток областей України і Карпатського району. Якщо у 90–х роках ХХ ст. сильні інститути були важливіші за швидкість реформ, то у подальшому їх внесок у динаміку темпів ВРП став вагомішим. Подальше посилення вказаних тенденцій дозволяє стверджувати, що для економічної динаміки сильні інститути важливіші володіння природними ресурсами. Тим більше, якщо вважати завданням інституціонального розвитку не лише створення сприятливого інвестиційного і підприємницького клімату, а й задоволення основних потреб особи, а також справедливий розподіл переваг економічного росту.

3. Аналіз інституціонального середовища областей Карпатського економічного району свідчить, що протягом 2001–2007 рр. спостерігалася значна частка тіньового сектору у виробництві, високий рівень злочинності, несприятливі умови для діяльності малих підприємств, недостатнє задоволення основних соціальних потреб громадян. Вказані дані свідчать про слабкість регіональних адміністративних, правових, податкових та інших інститутів. В цьому є і позитив, оскільки державні структури принаймні не заважали розвитку підприємництва. Проте негативні наслідки значно перевищують ці «переваги»: законодавча, правоохоронна, соціальна та інші сфери значно відставали від економічного розвитку. Завданням обласних органів державної влади є розширення можливостей для легального бізнесу, поліпшення базових соціальних характеристик життєвого середовища.

4. На економічний розвиток регіону значно впливає рівень розвитку його інституціонального середовища, тому пріоритетним напрямом регіональної політики є сприяння формуванню ефективних інститутів регулювання та інститутів ринкової інфраструктури. Для інститутів регулювання необхідно розробити комплекс заходів з удосконалення нормативно–правової бази в таких основних напрямах: забез-

печення захисту прав власності, особливо в умовах поширення такого явища, як рейдерство, що серйозно дестабілізує вітчизняний бізнес та інвестиційний клімат; підтримка конкурентного середовища та рівність умов конкуренції; проведення заходів зі зниження ризиків ведення господарської діяльності; забезпечення транспарентності, несуперечливості законодавства та виконання діючих регуляторних норм; зниження рівня криміногенності та корумпованості регіональної економіки; усунення зайвого та неефективного адміністративного регулювання господарської діяльності; зміна негативного відношення господарюючих суб'єктів до органів державної влади, боротьба зі стереотипами про неможливість збереження формальних правил та мотивації на активний пошук шляхів їх невиконання; усунення протиріч між формальними і неформальними інститутами.

5. У цих умовах постає необхідність керованої та регульованої дії з боку регіональних органів влади з метою розробки та реалізації концепції розвитку ринкової інфраструктури на довгостроковий період з визначенням основних етапів її реалізації. Всі сегменти регіональної інфраструктури тісно взаємопов'язані між собою, тому процеси їх розвитку повинні регулюватися в межах єдиної концепції розвитку ринкової інфраструктури, що є складовою частиною стратегії соціально–економічного розвитку регіону. Основною метою концепції є визначення напрямів розвитку інститутів ринкової інфраструктури та їх практична реалізація, спрямована на підвищення економічної безпеки регіону, його конкурентоспроможності за рахунок формування сприятливого для розвитку підприємницької діяльності економічного та інвестиційного клімату, створення умов для підвищення ефективності регіонального відтворювального процесу.

6. Особливого значення набуває розвиток інформаційно–консультаційної інфраструктури, спрямованої не лише на підвищення ефективності господарської діяльності, а й сприяння переходу до інноваційного типу розвитку. Важливим для підвищення рівня розвитку інституціонального середовища є розвиток грошово–кредитної структури, яка сприяє збільшенню інвестицій та підвищенню їх якості, відповідає запитам бізнесу та стимулює розвиток господарської діяльності в регіоні.

7. Для підвищення принципу комплексного розвитку інститутів ринкової інфраструктури необхідно також підвищувати якість торговельно–посередницького сегменту. Зокрема, беручи до уваги завдання інтеграції України в європейський економічний та соціальний простір, необхідно до-

класти зусилля з увідповіднення законодавства до стандартів ЄС згідно із зобов'язаннями, взятими в межах Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) та Плану дій Україна–ЄС. У процесі розробки поглибленої Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС необхідна активізація імплементації законодавства України до вимог acquis communautaire.

7.13. Заходи з інтенсифікації економічного співробітництва між Україною та країнами–сусідами в умовах створення зони вільної торгівлі з ЄС

Внутрішньополітичне протистояння щодо вибору домінуючого вектора економічної інтеграції – європейського у межах залучення до глобалізаційного та мегарегіонального інтеграційних процесів, чи євразійського у межах тяжіння до Єдиного економічного простору (ЄЕП) **залишило поза увагою зовнішньоекономічної стратегії та тактичних заходів поглиблення двосторонніх зв'язків з сусідніми країнами, зокрема з Республікою Білорусь.** Стратегічне значення співробітництва України і Республіки Білорусь обумовлене низкою об'єктивних передумов, серед яких – історично сформовані тісні економічні та гуманітарні зв'язки, наявність спільного кордону і взаємопов'язаних транспортних систем, етнічна близькість народів, а також спільність ініціативи ЄС «Ширша Європа», яка розвинулася в Європейську політику сусідства (ЄПС) та Європейський інструмент сусідства й партнерства на період 2007–2013 рр.

Створення зони вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та ЄС моделює нову геополітичну ситуацію, яка спричиняє виникнення низки загроз, ризиків і перспектив подальшого українсько–білоруського співробітництва, передусім у торговельній сфері. Окремі аспекти поглибленої зони вільної торгівлі (ЗВТ+) вимагають конструктивних рішень щодо узгодження багатовекторних зовнішньоекономічних інтересів України, а саме:

- збереження існуючого рівня торговельних відносин і нарощення темпів їх розвитку в умовах позбавлення Білорусі права користуватися перевагами Генеральної системи преференцій ЄС (з 2006 р.);
- можливість існування режиму вільної торгівлі як з ЄС, так і з Республікою Білорусь.

Сучасний стан українсько–білоруського торговельного співробітництва важко оцінити однозначно, оскільки поряд з позитивною тенденцією до зростання обсягів товарообороту (з 1,83 млрд дол. США у 2005 р. до

2,48 млрд дол. у 2006 р. та 3,01 млрд дол. у 2007 р.), а також стрімким поліпшенням сальдо торгівлі товарами до рівня 116,6 млн. дол. США у 2007 р. (рис. 7.13) прослідковуються певні негативні явища.

Так, якщо у структурі українського експорту переважають товари низького рівня переробки (чорні метали – 31 %; машинобудування – 27 %; агропромислового комплексу – 18 %; хімічної промисловості – 9 %), то у структурі білоруського експорту за 2005 р. домінують засоби наземного транспорту, машини та обладнання – 34 %, нафтопродукти – 25 %, текстильні вироби – 6 %, продукція хімічної промисловості – 6 % [54]. Загалом за індексом виявленої конкурентної переваги з 11 товарних позицій білоруського експорту вісім відносяться до продукції остаточного призначення[55], у той час як з 11 товарних груп українських товарів 7 груп охоплюють метал, зернові та напівфабрикати, що свідчить про **нераціональну товарну структуру українського експорту до Білорусі**.

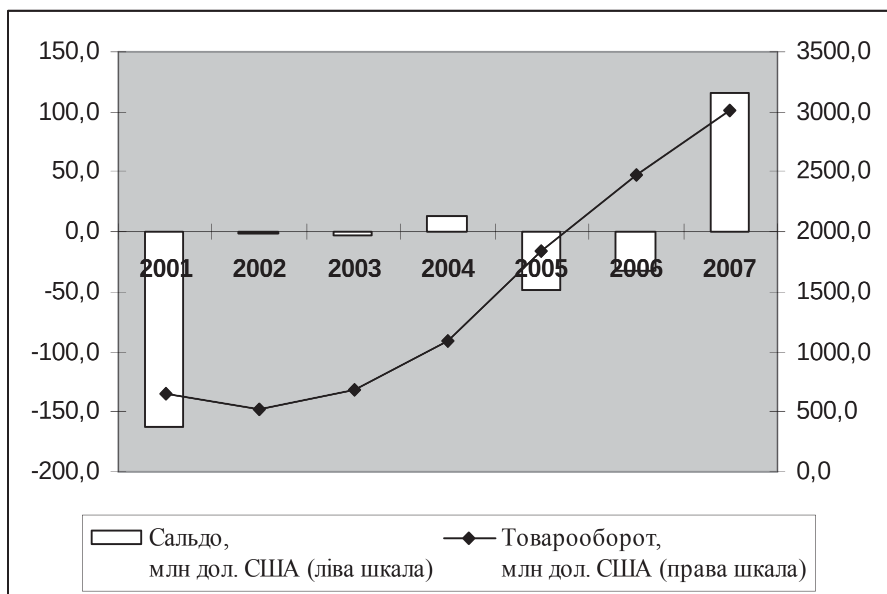


Рис. 7.13. Динаміка обсягів товарообороту та сальдо торгівлі товарами між Україною і Республікою Білорусь, 2001–2007 рр. [56]

[54] (www.ukrstat.gov.ua).

[55] *Мокій А., Науменко С., Флейчук М., Засадко В.* Напрями інтенсифікації українсько–білоруських зв'язків прикордонних областей // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект: Сб. науч. тр. – Донецк: ДонНУ, 2007. – С. 41–46.

[56] www.ukrstat.gov.ua

Відсутність ефективної збалансованої державної політики поглиблення українсько–білоруських прикордонних зв'язків, узгодженої з білоруською стороною, обумовлює нестабільність та істотні диспропорції їх розвитку як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. Основними експортерами товарів до Білорусі залишаються підприємства Донецької, Дніпропетровської, Запорізької, Миколаївської областей та м. Києва, імпортерами – м. Києва, Дніпропетровської, Київської, Волинської, Тернопільської, Харківської, Донецької областей. Тобто з п'яти прикордонних областей із спільним кордоном близько 1000 км лише дві області посідають вагоме місце в імпорті і жодна – в експорті. Очевидно, що ефективність торгівлі для прикордонних областей з урахуванням транспортної компоненти конкурентноспроможності могла б бути більшою. **Активізація двостороннього співробітництва особливо актуальна для прикордонних територій** у зв'язку з тим, що вони першими відчують конкурентну боротьбу в умовах європейської інтеграції України та вступу держави до СОТ. **Разом з тим низький рівень інтенсивності зовнішньоекономічного співробітництва прикордонних регіонів у поєднанні з невисокою конкурентоспроможністю та виявами соціального напруження (зростання безробіття, зубожіння населення, погіршення якості життя тощо) стримують їх соціально–економічне зростання та перешкоджають рівноправній участі у проектах та програмах міжнародного співробітництва, у тому числі в рамках ЄС.**

Серед міжнародних проектів, дія яких поширюється на територію України і Білорусі, варто виокремити Європейський інструмент сусідства й партнерства на період 2007–2013 рр., який відкриває значні перспективи для економічної інтеграції та співробітництва, оскільки пропонує більш широкий спектр механізмів взаємодії, включаючи Twinning та TAIEX[57]. Він передбачає встановлення на загальноєвропейському рівні відкритого та інтегрованого ринку, що функціонуватиме на основі спільних гармонізованих правил і законодавчої бази ЄС, яка зможе надати значні економічні та політичні вигоди як Україні, так і Білорусі. З огляду на це **постає нагальна необхідність координації дій у межах ЄПС і об'єднання власних та залучених фінансових і людських ресурсів для інтенсифікації економічного співробітництва України з Білоруссю та**

[57] Twinning (з англійської мови: «twin» – «близнюк», «двійник») передбачає спільне використання проектів державними органами з України та ЄС, що подібні за своїми функціями, тривалістю до двох років і вартістю 2 млн євро. TAIEX (від англійського скорочення назви «Програма технічної допомоги та обміну інформацією») застосовується як короткотермінова одноразова допомога для участі українських державних службовців у навчально–інформаційних заходах закордоном і проведення їх в Україні.

Польщею, що особливо актуально в контексті створення зони вільної торгівлі з ЄС.

Слід наголосити, що на даний час рівень реалізації Політики добросусідства ЄС в рамках трикутника «Польща–Білорусь–Україна» в нашій державі є неналежним, про що свідчать такі факти.

1. Незначне використання фінансових ресурсів, що надаються з боку ЄС. Так, за рік існування програми «Польща–Україна–Білорусь 2007–2013» Україна не використала жодного євро[58].

2. Значні диспропорції в економічному співробітництві з Польщею і Білоруссю. Це особливо помітно у торговельній сфері – питома вага зовнішньої торгівлі України з Польщею у загальному зовнішньоторговельному обороті переважає порівняно з українсько–білоруською торгівлею (рис. 7.14). Ці тенденції спостерігаються і на регіональному рівні. Так у 2007 р. у прикордонних областях частка торгівлі з Білоруссю і Польщею у зовнішньоторговельному обороті становить (Волинська обл. – 2,7 % і 9,0 %; Львівська обл. – 0,3 % і 19,3 %; Рівненська обл. – 6,1 % і 9,6 % відповідно[59]).

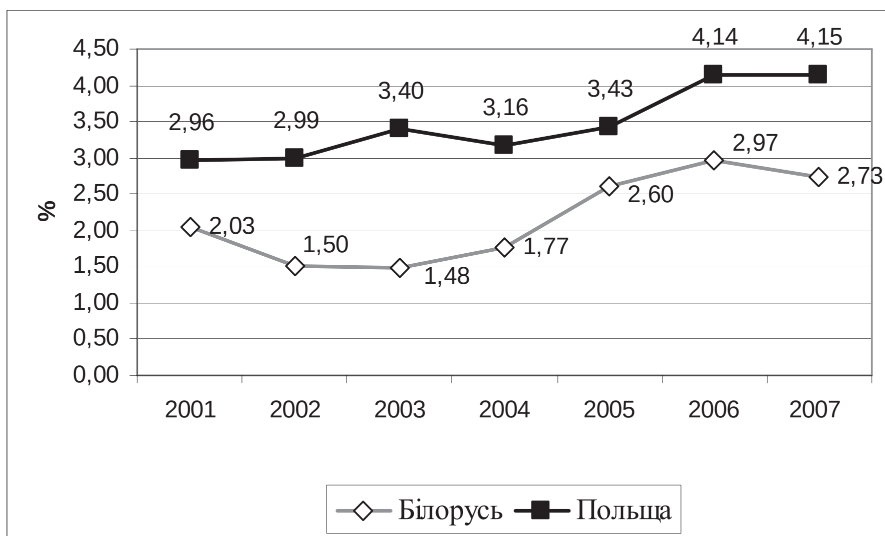


Рис. 7.14. Частка торгівлі України з Польщею і Білоруссю у зовнішньоторговельному обороті України, 2001–2007 рр. [60].

58 www.zaxid.net.
59 www.stat.lviv.ua, www.oblstat.rivne.com
60 www.ukrstat.gov.ua

3. Вкрай низький рівень економічного складника в реалізованих проектах, які переважно мають політичну або культурну спрямованість.

4. Відсутність ефективної, прозорої системи моніторингу та оцінки вже реалізованих проектів, що ускладнює процес оптимізації відбору заявок на отримання фінансування проектів.

Успішній реалізації Європейській політиці сусідства в Україні перешкоджає низка чинників.

1. Значні бюрократичні перепони на шляху реалізації проектів.

2. Слабка поінформованість потенційних бенефіціарів щодо можливостей ЄПС як з української, так і з європейської сторін. Зокрема, у ЄС про ЄПС знають 20 % населення, а в найближчого сусіда України – Польщі цей показник становить 18 %.[61] Доступ до інформації про конкретні програми, умови та принципи підготовки документів на отримання допомоги монополізовано невеликою групою експертів.

3. Брак досвіду у сфері створення спільних міждержавних проектів у представників регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування районного та селищного рівнів.

4. Недосконалий механізм передачі інформації про заходи, ініціативи ЄПС від центральних до місцевих органів влади. Так, практично на всіх сесіях Конгресу місцевих та регіональних влад Європи приймаються резолюції та рекомендації з питань транскордонного співробітництва, ЄПС для урядів, регіональних органів влади, єврорегіонів, однак інформація про зміст цих ухвал в Україні не доводиться до органів влади районного та селищного рівнів.

5. Недостатня відповідальність органів державної влади України за ефективність заходів TAIEX, про що свідчить низька активність учасників заходів цих програм.

6. Низький рівень володіння іноземними / офіційними мовами ЄС контактними особами з питань ЄПС з української сторони, що унеможливлює обмін досвідом та інформацією. Так, відбувся зрив навчального візиту до Литви з питань політики ЄС у рамках **TAIEX** у зв’язку з неможливістю узгодження організаційних питань на технічному рівні через брак знань іноземної мови у представників української сторони.

7. Порушення процедур та правил Європейської Комісії щодо подання заявок–проектів органами державної влади України, що

[61] http://ec.europa.eu/

призводить до повернення Європейською Комісією поданих заявок до Головного управління державної служби України або відмова від участі у заходах з боку ЄК.

8. Жорстка централізована система державного управління в Білорусі. На відміну від Польщі повноваження і компетенція регіональних, місцевих органів влади в Білорусі обмежені, більшість рішень приймається за погодженням з центральними органами влади. Це послаблює ініціативність місцевих органів влади і гальмує розвиток українсько–білоруського співробітництва.

Неналежний рівень реалізації Політики добросусідства ЄС в нашій державі створює загрози погіршення іміджу України, зростання недовіри до українських інституцій як партнерів для співробітництва, скорочення обсягів міжнародної фінансової допомоги тощо.

У зв’язку з цим доцільно активізувати діяльність місцевих органів влади щодо стимулювання розвитку транскордонного співробітництва прикордонних регіонів та їх участі у єврорегіональних об’єднаннях, особливо в напрямі посилення виробничо–технічної кооперації (сільськогосподарських, промислових підприємств, обслуговуючих організацій), що сприятиме підвищенню рівня інтегральної конкурентоспроможності прикордонних регіонів обох держав. З метою підвищення ефективності реалізації ЄПС в Україні потрібно посилити поінформованість вітчизняних громадських інституцій про програми міжнародної технічної допомоги у рамках ЄПС, підвищити професійно–кваліфікаційний рівень державних службовців, які мають відношення до ЄПС, розробити і запровадити ефективну, прозору систему моніторингу та оцінки вже реалізованих проектів.

Географічна близькість України і Білорусі створює як перспективи для поглибленої інтеграції завдяки людським контактам, іноземним інвестиціям і торгівлі, так і суттєві проблеми на кордоні, зокрема активізацію контрабандних потоків. Так, різке зростання обсягів контрабанди останніми роками, про що свідчить істотна відмінність між показниками щодо обсягів зовнішньоекономічної діяльності суб’єктів господарювання України та Білорусі (рис. 7.15), супроводжується такими загрозами та ризиками:

- зростання рівня тіньового сектору економіки загалом, у тому числі зростання обсягів контрабандних потоків і, як наслідок, економічні збитки для бюджетів обох держав;

- погіршення кон'юнктури внутрішнього споживчого ринку;
- зниження конкурентоспроможності вітчизняних виробників;
- реалізація контрабандних товарів неналежної якості;
- погіршення іміджу України як транзитної держави та ускладненість процесу інтеграції України у ЄС.

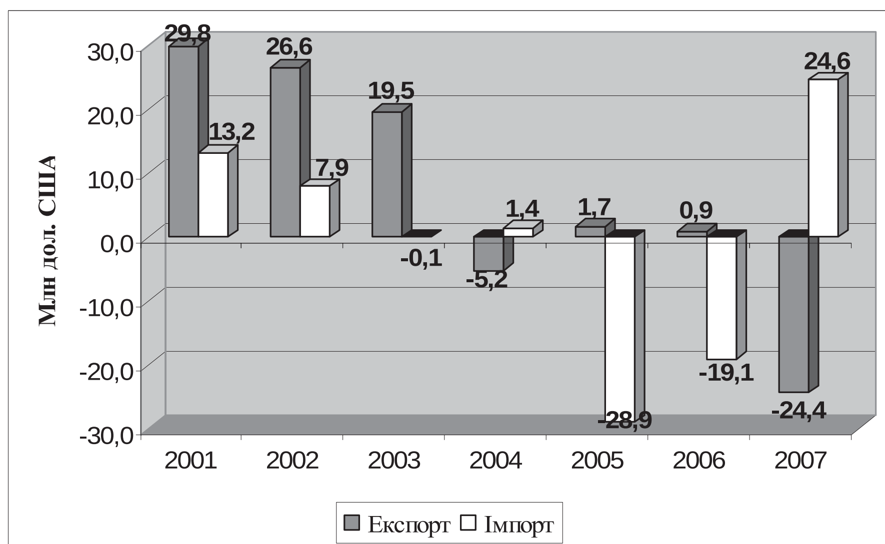


Рис. 7.15. Динаміка коефіцієнтів іллегалізації експорту та імпорту товарів між Україною та республікою Білорусь, 2001–2007 рр.[62]

До проблем зовнішньоторговельних стосунків слід віднести також і недосконалість механізму розрахунків між українськими та білоруськими партнерами. Підприємства із значними обсягами поставок по обидва боки кордону для зниження витрат на валютообмінні операції часто використовують під час розрахунків білоруські рублі та українські гривні, але несподівані коливання обмінних курсів національних валют призводять до зниження прибутковості торговельних операцій та зростання витрат підприємств. Використання поширеного в ЄС досвіду клірингу, відкриття клірингового центру розрахунків між білоруськими та

[62] (www.belstat.gov.by); (www.ukrstat.gov.ua). Коефіцієнти отримані обчисленням різниці між показниками Міністерства статистики і аналізу Республіки Білорусь і Державного комітету статистики України щодо обсягів експорту та імпорту товарів з України в Республіку Білорусь із наступним корегуванням на 10 % згідно з допустимими похибками статистичних організацій (з огляду на відмінність між цінами CIF та FOB, людський чинник тощо).

українськими підприємствами, а також присутність відкриття в Білорусі філій українських банків, а в Україні – білоруських здатні подолати дану проблему.

Додаткові труднощі у розвитку торговельно–економічного українсько–білоруського співробітництва в перспективі становитиме та обставина, що Білорусь виключена зі списку держав, які користуються перевагами Генеральної системи преференцій (ГСП) ЄС – пільгами щодо безмитного доступу або зменшення тарифів на певну продукцію, імпортовану з країн–бенефіціарів (країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою, де дотримуються права людини, а також права профспілок). Процедуру виключення Білорусі з ГСП Рада ЄС ініціювала у серпні 2005 р. у зв'язку з інформацією про обмеження прав профспілок. Остаточне рішення з цього питання було прийняте 20 грудня 2006 р. і набуло чинності 21 червня 2007 р., оскільки Білорусь не виконала рекомендацій ЄС щодо усунення порушень прав профспілок, що свідчить про недооцінку владою потенціалу ГСП. Причини низького рівня використання преференцій вбачаються у слабкій поінформованості білоруських експортерів про можливості ГСП, складності виконання преференційних правил ЄС щодо визначення походження товарів і порівняно незначні преференції для деяких видів продукції. Через високі витрати на підтвердження походження продукції рівень використання преференцій у галузях, де переважають великі підприємства (переробна і хімічна промисловість), здебільшого вищий, ніж у галузях з меншими розмірами підприємств (легка і харчова промисловість).

Як учасник угоди про ЗВТ ЄС Україна приєднається до реалізації торговельної політики ЄС, в тому числі щодо Білорусі. Преференції ГСП зменшують митні тарифи ЄС на товари, імпортовані з країн з перехідною економікою, зокрема з Білорусі, до 2 %[63]. Таким чином, **необхідність застосування українською стороною митних тарифів ЄС без переваг ГСП збільшить витрати білоруських експортерів і ймовірно негативно вплине на динаміку двосторонньої торгівлі.** З огляду на це пріоритетним напрямом роботи Міжурядової українсько–білоруської змішаної комісії з питань торговельно–економічного співробітництва повинна стати розробка шляхів обміну інформацією щодо механізмів застосування ГСП, підтримка в розбудові правового суспільства в Білорусі з метою сприяння відновлення прав цієї держави користуватись ГСП ЄС.

[63] www.worldbank.org

Зовнішня торгівля обтяжується не тільки митними ставками, що підвищують вартість товарів. Важливу роль відіграють нетарифні бар'єри, що суттєво підвищують транспортно–логістичні, адміністративні та часові витрати бізнесу, а іноді взагалі унеможливлюють доступ на ринок. Інтегрованим способом спростити двосторонню торгівлю є так зване «сприяння торгівлі», мета якого – зменшити витрати, пов'язані з міжнародним виробничим ланцюгом, особливо безпосередньо на етапі перетину кордону. Сприяння торгівлі безпосередньо пов'язано з двома проблемами: перша – складність митних систем і процедур, друга – численність регуляторних вимог і необхідної документації. Обидві проблеми становлять відчутні перешкоди транскордонному руху товарів між Україною і Білоруссю. За різними оцінками вартість торговельних процедур становить 4–5 % загальної вартості торгівлі, що приблизно дорівнює поточному середньому імпортному тарифу на виробничі товари в індустріальних країнах – 3,8 %[64]. Скорочення цих витрат можливе за допомогою заходів зі сприяння торгівлі, а саме:

- технічна допомога й обмін інформацією;
- стандартизація та спрощення митних процедур;
- застосування сучасних митних технологій, включаючи управління ризиками, спрощену процедуру ввезення та реалізації товарів, післяреалізаційний контроль, методи аудиту компаній;
- зменшення та стандартизація даних, які потрібно зазначати в митних документах, забезпечення використання єдиного вхідного та вихідного документа згідно з міжнародними стандартами.

Слід зазначити, що заходи сприяння торгівлі мають місце в угоді про створення ЗВТ з ЄС і є обов'язковими для всіх сторін, оскільки це сприяє лібералізації торгівлі і поглибленій інтеграції. З огляду на це, **сприяння торгівлі між Україною і Білоруссю матиме подвійний макроекономічний ефект – усунення низки негативних наслідків від входження України до ЗВТ, а також активізація транскордонних потоків товарів і капіталу.**

Аналіз правової сумісності участі України у кількох інтеграційних об'єднаннях дає підстави стверджувати, що **цілком можливим є одночасне існування режиму вільної торгівлі і з ЄС, і з Білоруссю** (створення зони вільної торгівлі, хоча й з деякими винятками для вразливої продукції, передбачає Угода між урядом України і урядом Республіки Білорусь про вільну торгівлю № 531–14 від 19.03.1999 р.)**, однак питання правової колізії постає у випадку українсько–білоруського співробітництва в межах Єдиного економічного простору з перспективою трансформації у митний союз, що є прямою**

[64] www.europa.eu.int

перешкодою для вільної торгівлі між ЄС та Україною. Теоретично ЄС міг би створити ЗВТ з митним союзом ЄЕП, проте це інтеграційне утворення не спроможне побудувати достатньо міцну інституційну структуру, яка була б рівносильною протилежною стороною в угоді з ЄС.

Отже, перед Україною постає вибір: тісніше інтеґруватися з ЄС за допомогою ЗВТ+, водночас намагаючись підтримати та розширити наявну угоду про вільну торгівлю з Республікою Білорусь (наприклад, через скорочення переліку товарів, які вилучено з режиму вільної торгівлі), або вибрати інтенсифікацію торговельно–економічного співробітництва в межах ЄЕП, де прямо передбачено митний союз, що суперечить євроінтеграційним прагненням нашої держави. Варто зауважити, що двостороння угода України про вільну торгівлю з Білоруссю містить положення про проведення переговорів щодо вступу до Світової організації торгівлі. Такий скоординований підхід є цілком раціональним, оскільки багато важливих питань (торгівля державних підприємств, державні закупівлі, функціонування спеціальних економічних зон, державне субсидіювання, дотримання прав на інтелектуальну власність тощо) схожі для обох країн. Це створює підґрунтя для обміну досвідом в питаннях адаптації національних економік до вимог і норм СОТ, які у свою чергу належать до ключових передумов входження у ЗВТ з ЄС.

Угода про вільну торгівлю з ЄС може визначити селективний підхід до узгодження українського законодавства щодо білоруського і європейського ринків. Такий крок відповідав би концепції Європейського вибору України. Загалом **основою стратегії подальшого розвитку українсько–білоруських відносин повинно стати посилення інтегральної конкурентоспроможності як засобу зміцнення національної безпеки України у контексті інтенсифікації зовнішньоекономічних зв'язків з Республікою Білорусь**. Генеральною метою співпраці країн мають бути структурні реформи на основі еволюційного формування інституційної бази двосторонніх взаємозв'язків.

Першочергово необхідним для досягнення поставленої стратегічної мети є вирішення таких завдань:

- узгодження процесу інтеграції в організації багатосторонньої системи державного регулювання (ЗВТ ЄС, СОТ, ГУАМ, ЄЕП);
- співробітництво в напрямі реалізації механізмів сприяння торгівлі та використання переваг Генеральної системи преференцій ЄС;
- протидія нелегальним економічним операціям у прикордонній торгівлі через створення відповідного інституційного забезпечення;

- забезпечення паритету інвестиційної та інноваційної компонент економічних відносин у спосіб інституціоналізації відповідних зовнішньоекономічних процесів (створення клірингового центру, спільного інвестиційного фонду) та підвищення ефективності існуючих нормативно–правових актів;
- посилення ролі прикордонних регіонів у двосторонніх зв’язках через надання відповідних повноважень місцевим органам влади, розвиток необхідної інфраструктури, фінансове забезпечення, формування сприятливого ділового та інвестиційного клімату, умов для переміщення людських ресурсів.

Розділ 8.
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ

8.1. Проблеми і перспективи подальшого розширення ЄС: висновки для України

Сьогодні Європейський Союз перебуває на етапі підбиття підсумків двох останніх розширень – 2004 р. та 2007 р. Процес інтеграції держав Південно–Східної Європи до ЄС через брак поглиблених кроків та реформ відбувся без належного налагодження механізмів даного процесу. І тому ЄС змушений нині пристосовуваться до нових обставин. Провал проекту Європейської Конституції та спричинена ним інституційна криза довели наскільки важкою є оптимізація процесів прийняття рішень та впровадження їх результатів. Зазначене призвело, зокрема, до призупинення подальшого розширення ЄС. «Укртраснгаз»

Незважаючи на те, що в ЄС спостерігаються тенденції «інтеграційної втоми», подолання європейської інституційної кризи відкриває нові можливості для подальшого розширення. Підписання 13 грудня 2007 р. головами держав та урядів країн–членів ЄС Лісабонського договору, що змінює Договір про Європейський Союз та Договір про створення Європейської Спільноти (т.зв. Лісабонський договір), уможливило перехід на новий етап у реформаторському процесі Євросоюзу.

Необхідність прийняття нового установчого Договору зумовлена передусім необхідністю реформування та модернізації самого ЄС. Сьогодні Євросоюз нараховує 27 країн–членів, проте система його функціонування досі залишається такою, що була розроблена для 15 країн. Окрім цього, ЄС намагається таким чином убезпечити себе від можливих негативних наслідків подальшого розширення.

Окремою проблемою на шляху реформаторських перетворень в ЄС постає питання ратифікації Договору. Передбачається, що процес ратифікації має завершитися перед виборами до Європейського Парламен-

ту в 2009 році й відбудеться в рамках національних парламентів. Єдиною країною, в якій конституція вимагає національного референдуму щодо ратифікації наднаціональних договорів, є Ірландія. До останнього часу точилася дискусія в Данії та Нідерландах, проте, після внутрішньої перевірки на предмет конституційної необхідності, уряди цих країн дійшли висновку, що запропонований Договір ЄС не суперечить основним законам цих держав і не вимагає обов'язкового референдуму. Суттєвою перешкодою може стати позиція скептично налаштованих членів національних парламентів, що, у випадку перевищення «критичної маси» євроскептиків, може призвести до чергового блокування реформаторського процесу.

Незважаючи на те, що населення Ірландії не підтримало на референдумі Лісабонський договір, європейські політики наголошують на необхідності продовження ратифікаційного процесу.

Сьогодні в політичному дискурсі вже переважає оцінка поточного стану, особливо у сфері зовнішньої політики, зі змінами реформаторського процесу. Фактично новий Договір спричинює у сфері регулювання зовнішньої політики дві важливі зміни. По–перше, введення посади Верховного Представника ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки реорганізує шляхи зовнішньополітичного управління, певним чином поєднуючи два «стовпи» ЄС з трьох (відповідно до Маастрихтського Договору): «стовп» Європейського Співтовариства під керівництвом Європейської Комісії (ЄК) та міжурядовий «стовп» спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП), котрим керує Генеральний Секретаріат Ради ЄС. Спостерігається спроба зближення даних «стовпів» шляхом усунення дублювання функцій. Така реорганізація має призвести до підвищення ефективності прийняття та виконання рішень на європейському рівні. Разом з тим, збільшується навантаження на Верховного Представника, який водночас виконуватиме функції Віце–президента ЄК та головуючого на самітах іншого нововведення – Ради Закордонних Справ ЄС.

Важливою зміною, яка безпосередньо стосуватиметься сфери зовнішньої політики, є реорганізація системи голосування в Раді Міністрів ЄС. Згідно з чинними договорами кожна держава має кількість голосів відповідно до її **масштабів**. Це створює ситуацію, коли малі держави мають більшу кількість голосів, ніж вони мали б, відповідно до **чисельності населення**. Таким чином великі держави–члени ЄС намагаються убезпечити себе від можливих негативних наслідків. Найбільш небажаним для ЄС є той факт, що на сьогодні низка нових членів ЄС перебуває під впливом США. І тому, незважаючи на те, що навіть нинішня влада провідних

держав ЄС – Німеччини та Франції – виступає за розбудову трансатлантичних відносин, вони намагаються запобігти посиленню американського впливу в ЄС.

Водночас у Євросоюзі зростає невдоволення впровадженням, масштабами та наслідками попередніх розширень. У багатьох державах ЄС **різко знизився рівень суспільної згоди щодо можливості подальших розширень**. Відбувається переосмислення ставлення до даного процесу серед політично відповідальних осіб.

Підвищення рівня скепсису щодо розширення має кілька вимірів. **По–перше**, це стосується побоювань, що вступ нових членів сприятиме загостренню внутрішніх протиріч у європейській політиці, а це означатиме зростання кількості випадків блокування будь–яких рішень; **по–друге**, деякі держави–члени вважають, що з розширенням у 2004 р. було зменшено їх вплив та побоюються подальшого ослаблення своїх позицій у випадку прийому нових членів до ЄС; п**о–третє**, зростання рівня незадоволення результатами розширення може призвести до загального розчарування процесом інтеграції; **по–четверте**, існує проблема підтримки членами ЄС різних країн на вступ.

Однією з основних причин втоми від розширення у старих державах–членах ЄС є сьогодні необхідність подолання соціально–економічного розриву з новими членами. Суттєва економічна й соціальна диференціація між показниками нових членів і середнім показником по ЄС спричинює підвищення фінансових витрат і посилює тенденцію до внутрішньосоюзної делокалізації й відповідно до міграції робочої сили.

Найбільш масштабним розширенням ЄС з огляду на відсоткове збільшення населення стало розширення на південь (1981 р. – Греція, 1986 р. – Іспанія та Португалія), проте в абсолютних цифрах 2004 р. став роком, коли найбільша кількість нових громадян мали змогу отримати європейський паспорт. Окрім того, кількість нових членів ЄС збільшилася з 15 до 25, тобто на 60 %. Водночас це спричинило суттєве збільшення політичної, культурної й передусім економічної гетерогенності в Євросоюзі. Завдяки розширенню 2004 р. територія ЄС збільшилася на 23 %, населення – на 20 %, а рівень загального ВНП зріс лише на 5 %[1] (табл. 8.1).

Ще більше песимізму інтеграційним настроям в ЄС надало останнє розширення 2007 р. – Болгарія та Румунія, які дуже відчутно відстають від решти Євросоюзу за економічними показниками.

[1] *Neue* EU25 im Vergleich zu EU15 // Eurostat Pressemitteilung. – 2004. – Nr. 36; vom 11; März.

Таблиця 8.1

ВВП на душу населення та Індивідуальне споживання за Паритетом купівельної спроможності (ЄС–27=100)

Країна, спільнота	ВВП			Індивідуальне споживання		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
ЄС–27	100	100	100	–	–	–
ЄС–25	104	104	104	–	–	–
ЄС–15	113	113	112	–	–	–
Єврозона (15)	111	111	110	–	–	–
Єврозона (13)	111	111	110	–	–	–
Люксембург	254	265	280	173	176	173
Ірландія	142	144	146	106	110	111
Нідерланди	130	131	131	118	118	119
Іспанія	132	135	130	130	140	140
Австрія	129	129	128	122	122	121
Данія	126	127	126	111	112	114
Швеція	125	124	125	113	114	116
Бельгія	121	121	120	113	112	113
Великобританія	122	120	118	134	131	131
Фінляндія	117	115	117	102	102	105
Німеччина	117	115	114	115	114	112
Франція	111	112	111	115	116	115
Італія	107	105	103	103	103	102
Греція	94	97	98	95	97	99
Кіпр	91	93	92	90	93	93
Словенія	85	87	88	78	78	80
Чехія	75	77	79	69	69	70
Мальта	77	77	77	82	82	81
Португалія	75	76	75	78	80	79
Естонія	57	63	69	55	59	65
Угорщина	63	64	65	63	65	65
Словаччина	57	61	64	55	58	61
Литва	51	53	56	57	60	63
Латвія	46	50	54	47	51	59
Польща	51	51	52	54	54	55
Румунія	34	35	39	38	38	43
Болгарія	34	35	37	37	38	40
Хорватія	49	50	52	47	47	48
Чорногорія	..	30	33	..	29	32
Сербія	..	33	33	..	35	36
Туреччина	29	29	31	29	30	31
Македонія	27	28	28	31	32	32

Закінчення таблиці 8.1

Країна, спільнота	ВВП			Індивідуальне споживання		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Боснія–Герцеговина	..	25	26	..	31	34
Албанія	..	20	21	..	22	23

Джерело: Євростат. Статистика коротко // Економіка та фінанси. – 2008. – №3[2].

Серед основних причин, які призводять до заперечення подальших хвиль розширення ЄС, у багатьох державах можна назвати такі.

1. **Міграція та перенесення виробництва.** Не пізніше 2011 року має відбутися повне відкриття ринків робочої сили в усіх країнах старого ЄС, що неодмінно призведе до відчутної міграції в деяких сферах (насамперед, серед низькокваліфікованої робочої сили). Водночас обґрунтування перенесення виробництва до нових країн–членів, скоріше, як супутнього явища глобалізації, ніж наслідку розширення ЄС, дещо перебільшене.

2. **Зростання державних витрат.** Зазначений фактор, який неодмінно супроводжує вступ нових членів, як правило, найчастіше наводиться супротивниками розширення як переконливий аргумент проти прийняття нових членів ЄС. Прихильники, навпаки, наголошують на позитивному ефекті, який спричинюють відповідні витрати на економіку як старих, так і нових держав ЄС.

3. **Стратегічна дієздатність.** Якщо виходити з питання залежності від стратегічних та безпеково–політичних аспектів розширення, зрозуміло, що вступ нових країн може мати досить суперечливий, і навіть іноді протилежний очікуваному ефект на дієздатність та стабілізаційну спроможність ЄС. Зі вступом нової країни ЄС перебирає на себе відповідальність за внутрішній, двосторонній або регіональний конфліктний потенціал цих держав. Яскравий приклад – прийняття Кіпру в травні 2005 р., і разом з тим – імпорт греко–турецького конфлікту навколо Середземноморського острова.

Окрім цього, внаслідок прийому інших східноєвропейських країн можуть виникнути відповідно нові ризики (особливо через перенесення зовнішніх кордонів ЄС далі на Схід). Це стосується Близького Сходу та пострадянського простору. Існуючі або потенційні конфлікти в цих регіонах або на його кордонах можуть становити суттєву загрозу стабільності в ЄС і зниженню його стратегічної дієздатності.

[2] *Eurostat.* Statistik kurz gefasst. Wirtschaft und Finanzen. BIP pro Kopf, Konsum pro Kopf und Vergleich der Preisniveaus in Europa. – 2008. – № 3 // http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_ 30298591&_dad=portal&_schema=PORTAL.

4. Уповільнення процесу прийняття управлінських рішень. З прийняттям все більшої кількості нових членів відповідно ускладнюється процес прийняття та впровадження політичних рішень. Процеси прийняття управлінських рішень стали більш комплексними у багатьох сферах, процеси погодження та комунікації відбуваються менш безпосередньо. Поширилася тенденція утворювати групи поза рамками ЄС. Зріс ризик блокувань рішень: ймовірність, що будь–яке рішення через вето вузького кола держав буде відкинуте, майже вдвічі більша в ЄС–27 із системою Ніцци, аніж будь–коли.

Зазначене призвело в останні два роки до інтенсифікації дискусії щодо так званої **«поглинальної спроможності» ЄС**. Намагаючись припинити передчасні дебати з даної проблематики, Європейська Рада у грудні 2006 р. оприлюднила висновки, де прийняла запропоновану Єврокомісією (ЄК) «Стратегію розширення» та «Спеціальне повідомлення щодо питання поглинальної спроможності»[3].

Ключовою ідеєю даної Стратегії стала позиція про призупинення розширення на більш–менш тривалий час і припинення практики масових «хвиль розширення» через «інтеграційну втому» ЄС. У Стратегії зазначені країни–кандидати та потенційні кандидати, але не сказано нічого про Україну.

У документі також зазначено, що цей процес не зупиниться зі вступом Румунії та Болгарії. На даний момент кандидатами на вступ є Хорватія та Туреччина. У 2005 р. статус кандидата отримала також Македонія. Потенційними кандидатами є також решта країн Західних Балкан. Тут позиція ЄС залишається незмінною.

У Стратегії було зроблено спробу дати визначення терміну «поглинальна спроможність» та замінити його на термін «інтеграційна спроможність», оскільки перший розглядався як односторонній підхід з боку ЄС та мав негативне ставлення щодо самого процесу розширення. Однак у політичному дискурсі й сьогодні переважає старе визначення.

Не вніс нічого нового щодо подальшого розширення й наступний документ ЄК під назвою «Стратегія розширення та найважливіші виклики в 2007–2008 рр.» від 6 листопада 2007 р.[4] У цій Стратегії знову відзначено успіхи та проблеми країн–кандидатів і потенційних кандидатів, але так і не вироблено бачення майбутньої інтеграційної політики ЄС.

---

[3] *Kommission* der Europäischen Gemeinschaften, Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, KOM(2006) 649 endgültig, Brüssel, 8.11.2006.

[4] *Kommission* der Europäischen Gemeinschaften. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2007–2008, – KOM(2007) 663 endgültig, Brüssel, 6.11.2007.

Загалом обговорення питання поглинальної спроможності ЄС не є новим явищем. Ще в 1993 р., коли до кандидатів на вступ до ЄС потрапили держави Центральної та Східної Європи, Європейська Рада в Копенгагені визначила поглинальну спроможність ЄС як «важливу позицію», оскільки в збереженні інтеграційної динаміки зацікавлені як держави–члени, так і країни–кандидати. Під час кожного етапу розширення Європейська Комісія подавала аналіз можливих наслідків від вступу нових членів.

Нині концепція спроможності ЄС до розширення зазнає впливу політичної кон'юнктури. Особливо Франція та Австрія на тлі розгортання переговорів про вступ Туреччини наполягають на визначенні чітких критеріїв поглинання та встановлення залежності подальших кроків з розширення від того, що буде однозначно окреслено поглинальну спроможність Євросоюзу. Стратегія 2006 р. так і не поставила крапку в даній дискусії. А новий президент Франції Н. Саркозі однозначно висловився проти членства Туреччини та виступив з ініціативою скликати «Раду Наймудріших». Рішення про створення такої Ради (або так званої Рефлексивної групи) було оголошено на засіданні Європейської Ради 14 грудня 2007 р. Група має змоделювати перспективи розвитку об'єднаної Європи на період між 2020–2030 рр., включаючи питання прийому до ЄС нових країн. Загалом створення даної Ради стало своєрідним компромісом між ЄС та Францією, яка пообіцяла взамін не блокувати переговори щодо вступу Туреччини до ЄС.

З усього зазначеного можна дійти висновку, що навіть у випадку успішного завершення ратифікації Лісабонського договору, дискусія щодо подальшого прийому нових членів та поглинальної спроможності ЄС завершиться не скоро. Серед основних питань, що активно обговорюватимуться, будуть географічні межі та критерії відбору членів, нові завдання ЄС, механізми прийняття рішень та їх погодження з урядами держав–членів ЄС.

Водночас безсумнівним є той факт, що між продовженням розширення та реформуванням ЄС існує дуже чітка політична взаємозалежність. Прийняття нового установчого Договору зумовлювалося насамперед необхідністю реформування та оновлення самого ЄС.

Провал національного референдуму щодо Європейської Конституції у Франції є яскравим прикладом існування політичної взаємозалежності: неодноразово наголошувалося на тому, що Конституційний договір було відхилено з метою запобігання майбутнім колам розширення. Насправді, не лише це є причиною, але разом з тим аналіз мотивів відхилення

свідчить, що розширення кордонів ЄС було однією з двох основних тем, що стосувалися майбутнього вигляду спільності. Окрім того, скептичне ставлення до політики розширення виявлялося в тому, що вступ нових членів у 2004 р. став основною причиною зростаючого безробіття й разом з тим зростання тиску на соціальні стандарти в межах ЄС.

Не лише Франція є противником подальших розширень. Протягом останнього часу зросли антиінтеграційні настрої також в інших державах–членах. Окрім цього, слід брати до уваги, що навіть у разі погодження наступних кіл розширення, вступ може бути заблокований на рівні ратифікації національними парламентами і Європейським Парламентом, а також внаслідок референдумів.

Зрозуміло, що рівень підтримки чи скепсису щодо розширення дуже відрізняється у різних країнах ЄС. Сьогодні не можна сказати, що *переважна більшість* держав ЄС критично оцінює перспективи подальших розширень. Якщо загалом у країнах старої Європи (ЄС–15) ставлення можна назвати негативним лише з невеликим відривом (43 % – за та 45 % – проти), то в деяких державах–учасницях заперечення становить суттєвий відсоток. Так, у Німеччині 3/5 частини опитаних навесні 2007 р. висловилися проти майбутніх розширень, у Франції ця частка становить 64 %, в Австрії – 60 %. Також у традиційно дружній щодо розширення Великобританії скептиків, які налаштовані проти, значно збільшилося протягом лише 2006 р. (48 % – проти і 41 % – за; у 2005 р. цей показник складав 42 % та 44 % відповідно).

Необхідність юридичного врегулювання майбутнього процесу прийняття нових членів стала основним предметом протиріч під час погодження Конституційного договору. Прихильники розширення були зацікавлені в тому, щоб запобігти включенню до Договору обмежувальних формулювань. Польща одразу наголосила, що вона категорично відкидає формулу «жодного розширення без Договору» і діятиме лише за принципом «жодної підтримки Договору без згоди на подальше розширення».

З метою врахування різних інтересів країн–членів ЄС щодо організації процесу розширення, запроваджено кілька нововведень: по–перше, держави, які вступатимуть у майбутньому, мають не лише акцептувати цінності ЄС, але й довести їх дотримання на практиці; по–друге, Європарламент і національні парламенти повинні будуть звітувати про заяву на вступ.

У новому Договорі стаття 49 в тій її частині, яка стосується вступу, залишається без змін і дослівно має такий вигляд: «Будь–яка

європейська держава, що шанує принципи, сформульовані в частині першій статті 6, може звернутися з поданням стосовно набуття членства в Союзі». В частині першій статті 6, в свою чергу, зазначено: «Засадничими принципами Союзу є спільні принципи всіх держав–членів – свобода, демократія, шанування прав людини та засадничих свобод, верховенство права».

Проте до нового Договору була додана стаття 7а, яка проголошує: «ЄС розвиває особливі відносини з країнами–сусідами з метою створення простору добробуту та добросусідства, який базуватиметься на цінностях Союзу та характеризуватиметься тісними, дружніми відносинами на принципах співпраці». Друга частина підкреслює можливість для Союзу укладати спеціальні угоди з цими країнами. Введення даної статті може стати перешкодою вступу України до ЄС, бо вже нині дане формулювання обмежує відносини ЄС політикою сусідства та не містить посилань на можливе подальше розширення за рахунок сусідів.

На підставі зазначеного можна констатувати, що сьогодні єдиною стратегією Євросоюзу, яка визначає східний вектор зовнішньої політики ЄС, є лише Європейська політика сусідства (ЄПС). Одним з основних недоліків ЄПС сьогодні є той факт, що до сфери її дії на рівних підставах залучені як країни, які прагнуть членства в ЄС, так і ті, які не ставлять собі такої мети. Нині ЄС переглядає цей інструмент, розуміючи необхідність приділення більшої уваги тим країнам, які в майбутньому хотіли б бути членами Євросоюзу. Це стосується передусім їх посиленої регіональної та секторальної диференціації.

На даному етапі в межах ЄПС Україні пропонується досить обмежене коло можливостей і фінансової допомоги. Водночас 3 квітня 2008 р. був оприлюднений Звіт Європейської Комісії (ЄК) щодо «Здійснення ЄПС в 2007 році»[5], а також Звіти по окремих країнах, і Україні зокрема. Подаючи Звіт, Комісар ЄС з питань зовнішніх відносин й Європейської Політики Сусідства Б. Ферреро–Вальднер повідомила, що ЄК ініціює збільшення фінансування програм сусідства ЄС й України у 2008 р. Комісар ЄС зауважила, що це важливий політичний сигнал, а серед успіхів України у 2007 р. відзначила завершення переговорів про вступ до СОТ, переговори з ЄС щодо Нової Посиленої Угоди (НПУ) і початок переговорів про створення ЗВТ.

[5] *Kommission* der Europäischen Gemeinschaften. Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007, KOM(2008) 164, Brüssel, 3 April 2008.

У межах розвитку відносин Україна–ЄС укладення Нової Посиленої Угоди є на сьогодні визначальним чинником. Нова Угода має замінити Угоду про Партнерство та Співробітництво (УПС), термін дії якої офіційно завершився у березні 2008 р. Проте термін дії УПС автоматично підлягає пролонгації до моменту набуття чинності Нової Посиленої Угоди.

Основною проблемною позицією у переговорах сьогодні є небажання ЄС надати Україні перспективу членства. З боку Євросоюзу нам пропонується лише така форма відносин як «тісна співпраця» в межах чинної ЄПС.

Причини, які перешкоджають Україні стати кандидатом у члени до ЄС, окреслив наприкінці березня 2008 р. Голова Представництва Європейської комісії в Україні І. Боуг. Серед основних він назвав наступні:

- розширення Євросоюзу до 27 країн–учасниць, що спричинило «об'єктивні труднощі, пов'язані з управлінням Союзом»;
- скептичні настрої серед громадян ЄС щодо подальших розширень;
- недостатня результативність виконання Україною взятих на себе зобов’язань з метою досягнення справжнього рівня готовності до членства в ЄС.

Водночас офіційний представник ЄК підкреслив, що, незважаючи на те, що зараз питання про членство України в ЄС не на порядку денному, ніхто в Євросоюзі не заперечує того, що Україна може увійти до ЄС.

Слід також заначити, що низка факторів стимулюють активізацію пошуку нового формату взаємин ЄС з Україною. Результатом цього процесу вже стали нові ініціативи країн–членів ЄС щодо виведення відносин з Україною за теперішні вузькі рамки ЄПС. Зокрема Франція, яка головуватиме у Раді Європейського Союзу у другій половині 2008 р., виступила з ініціативою запровадження «асоційованого партнерства» як нового формату відносин України з ЄС. Планується, що цей формат може бути закладений у нову посилену угоду України з ЄС. Конкретний зміст французької ініціативи має бути озвучений президентом Франції Н. Саркозі під час цьогорічного саміту Україна–ЄС.

Наприкінці квітня 2008 р. віце–голова Християнсько–соціального союзу (ХСС), який входить до правлячої коаліції Німеччини, представник Європарламенту І. Фрідріх запропонував ідею третього шляху для країн, які не є членами Євросоюзу, – створення Східноєвропейського Союзу, до якого могли б увійти Україна, Молдова та країни Південного Кавка-

зу. Європарламентар вкотре наголосив, що ЄС на даний момент вичерпав свої можливості щодо розширення, але було б несправедливо залишати європейські країни без перспективи. І тому Східноєвропейський Союз міг би стати тимчасовим рішенням для країн, які поступово наближатимуться до ЄС.

Проте така ініціатива фактично не має ніяких ґрунтовних політичних, економічних та соціокультурних основ для успішного розвитку, з огляду на широку диференціацію держав регіону та різновекторність стратегій їх розвитку.

Нарешті, у травні 2008 р., Польща та Швеція виступили з ініціативою запровадження так званого «східного партнерства», що має сприяти посиленню зв'язків ЄС з Україною та іншими державами Східної Європи.

Цілком імовірно, що протягом другого півріччя 2008 р. зазначені вище (і, можливо, додаткові, що з'являться) ініціативи набудуть чіткої консолідованої форми, що дозволить вивести відносини Україна–ЄС на новий рівень політичної асоціації, що відповідає прагненням нашої держави.

Сьогодні проблема подальшого розширення ЄС постає як ніколи гостро. Під знаком питання опинилися не лише терміни подальших інтеграційних кроків Євросоюзу, але й сама можливість подальшого прийому нових членів. Скептичні настрої породжують і різні тлумачення умов вступу. Все частіше різні інтерпретації стають предметом спекуляцій у державах, які прагнуть набути членства, і таким чином спричиняють дестабілізуючий вплив на політичну та економічну ситуацію.

Слід очікувати, що ЄС намагатиметься посилити заходи з контролю над виконанням Копенгагенських критеріїв та докладиме зусиль для впровадження граничної величини реальної економічної конвергенції як передумови для вступу або початку переговорів щодо вступу.

Зважаючи на створення «Ради Наймудріших», яким було поставлене завдання моделювання перспектив розвитку об'єднаної Європи на період 2020–2030 рр., включаючи питання прийому до ЄС нових країн–членів, то це суттєво зсуває терміни розгляду питання можливого вступу України до ЄС.

Однак не слід розглядати зазначену ситуацію як остаточну відмову ЄС від інтеграційних планів України. Наша держава має величезний територіальний, людський, потужний економічний, ресурсний потенціал, який у довгостроковій перспективі стане необхідним Євросоюзу для збільшення своєї економічної могутності.

8.2. Трансформаційні процеси у сфері зовнішньої та безпекової політики ЄС: можливі наслідки для України

Одним з пріоритетних напрямів співробітництва України з Європейським Союзом є сфера зовнішньої та безпекової політики ЄС. За минулорічними оцінками виконання Плану Дій Україна–ЄС політичне співробітництво, зовнішньополітичні, безпекові та регіональні питання належали до тих, за якими спостерігався найвищий рівень виконання. У цій сфері Україна виявляє себе як ініціативний та надійний партнер, позаяк не обмежується лише автоматичним приєднанням до позицій ЄС, але й бере участь у спільних заходах, а також висуває власні ініціативи із взаємовигідного партнерства (такі, як пропозиції по створенню українсько–польсько–литовського батальйону «УкрПолЛитбата», пропозиції з використання ЄС української військово–транспортної авіації тощо).

Коли йдеться про співпрацю України з ЄС в рамках СЗБП та ЄПБО, необхідно враховувати те, що сам Європейський Союз дотепер перебуває в процесі формування власної спільної зовнішньої політики. Тому у цій сфері, окрім діалогового формату, не існує інших чітких механізмів співробітництва ЄС з третіми країнами. В цьому контексті Україна використовує такі інструменти.

- Постійний діалог з питань зовнішньополітичного планування між Політичним департаментом Генерального секретаріату Ради ЄС та МЗС України, під час якого формуються проекти рішень. Для нашої держави це важливо тим, що українська сторона має можливість обговорювати рішення, які перебувають на стадії розробки на рівні ЄС.
- Консультації у форматі Україна–Трійка Комітету з питань політики та безпеки ЄС, Україна – Трійка Робочої групи ЄС з питань ОБСЄ, Україна–Рада Європи, що складає основу політичного діалогу між Україною та ЄС з міжнародних та безпекових питань.

Практичне співробітництво України з ЄС у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики відбувається сьогодні в рамках:

- місії ЄС EUBAM на українсько–молдавському кордоні;
- роботи над створенням спільного українсько–польсько–литовського батальйону (остання зустріч з цього питання литовських, українських та польських військових експертів відбулася у Вільнюсі 27 вересня 2007 року);
- співробітництва у сфері експортного контролю;
- співробітництва у сфері утилізації надлишкових та застарілих боєприпасів (в рамках ЄПС);

- співробітництва у сфері обміну інформацією;
- співробітництва у сфері боротьби з тероризмом;
- надання послуг ЄС з оренди транспортної авіації під час проведення Євросоюзом операцій з урегулювання криз.

Важливим аспектом співпраці України з ЄС у сфері зовнішньої політики є практика приєднання України до заяв та виступів ЄС з міжнародних та регіональних питань (відповідний механізм затверджено у травні 2005 року). Україна стала першою державою, яка реалізує подібну практику серед країн, які не є ані членами, ані кандидатами до ЄС. Сьогодні Україна приєдналася до майже 1400 заяв ЄС – це понад 90 % сумарної кількості заяв та виступів ЄС від 2005 р.

Важливою віхою у взаємовідносинах України та ЄС безперечно є ратифікація Верховною Радою України 6 березня 2008 р. Угоди між Україною та ЄС ***«Про визначення загальної схеми участі України в операціях ЄС із врегулювання криз»***[6]**.** Цей крок уможливлює правове оформлення та участь українських контингентів у операціях з урегулювання криз, які проводить ЄС.

Співробітництво у сфері зовнішньої політики з безпосередніми сусідами, зокрема з Україною, є важливою складовою Стратегії безпеки Євросоюзу, й розглядається як інструмент забезпечення стабільного та безпечного оточення та як елемент взаємовигідного партнерства на світовій арені.

Разом з тим необхідно пам'ятати про те, що сама система СЗБП в ЄС ще не оформлена остаточно ані інституційно, ані в правовому полі. Існуючі суперечності в політичній площині між державами ЄС щодо створення власне європейської системи забезпечення безпеки, відсутність оборонної та безпекової політики серед пріоритетних питань фінансування у бюджетній політиці більшості держав–членів ЄС, традиційне та небезпідставне сприйняття НАТО як досить ефективної системи колективної безпеки у Європі – все це є чинниками, які різною мірою гальмують не лише ефективну європейську політику безпеки та оборони, а й негативно позначаються на спільній зовнішній політиці ЄС загалом.

Неврегульованість та суперечності, пов'язані з вибудовою системи спільної зовнішньої політики, виникають внаслідок чималої кількості спірних внутрішніх питань, які потребують пошуку рішення в переговорному процесі, що вимагає від учасників як додаткового часу, так і зусиль. Особливо актуальною ця проблема стає у світлі можливого вступу в силу Лісабонського договору, який був підписаний лідерами держав–членів

[6] http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=994_648

ЄС 13 грудня 2007 р. Цим самим було підбито підсумки кількох років переговорного процесу щодо інституційних змін у ЄС. Незважаючи на невдачу з ратифікацією Лісабонського договору в Ірландії, сьогодні лунають заклики Брюсселя продовжувати ратифікацію цього Договору. Очевидно, що європейці змушені будуть знайти вирішення цієї проблеми. Дуже вірогідним є те, що зміни у сфері СЗБП, закладені у Договорі, залишаться на порядку денному. А оскільки вони наочно демонструють середньострокові тенденції розвитку спільної зовнішньої політики ЄС, на них доцільно зважати.

Лісабонський договір[7] *(сьогодні він вже існує у вигляді Консолідованої версії Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Союзу)* не є окремим самодостатнім документом, а доповнює вже існуючу систему договорів ЄС. Основна його мета – окреслити рамки майбутніх змін та забезпечити ЄС необхідними інструментами для подолання викликів розвитку. Основні зміни в сфері ЄПБО та СЗБП, окреслені в Договорі, можна поділити на дві категорії – **структурно–інституційні** та **зміни у концептуальному та правовому полі** безпекової та зовнішньої політики.

До **структурно–інституційних** змін можна віднести такі.

• Заміна принципу піврічної ротації на посаді **Президента Європейської Ради** на термін у 2,5 роки[8]. Розширення його повноважень з виконання протокольних доручень до можливості діяти у кризових ситуаціях у сфері зовнішніх зносин. Планується, що перший постійний Президент буде призначений у 2009 р.

• Створення посади **Високого Представника** ЄС з питань зовнішніх зносин та безпекової політики, за сумісництвом – Віце–президента Європейської Комісії *(HR/VP)*, кандидатура якого призначається Європейською Радою (за погодженням Президента Комісії), якщо необхідно – кваліфікованою більшістю, а затверджується Європейським Парламентом шляхом голосування[9].

• Чітке функціональне розмежування **Ради Зовнішніх Справ** від Ради Загальних Справ. Рада Зовнішніх Справ очолюватиметься Високим Представником[10].

---

[7] Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655–re01.en08.doc.

[8] Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union //Article 15 (5) of the Title III *(Provisions on the Institutions)* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655–re01.en08.doc.

[9] Там само.

[10] Там само.

• Створення **Європейської Служби Зовнішніх Дій**, до складу якої входитимуть «службовці з відповідних підрозділів Генерального Секретаріату Європейської Ради та Єврокомісії, так само, як і персонал, відряджений з національних дипломатичних служб держав–членів ЄС». Завданням цієї Служби є «співпрацювати з дипломатичними службами держав–членів ЄС»[11].

Оновлена посада **Високого Представника** ЄС (далі ВП) передбачає поєднання сьогоднішніх функції ВП з питань спільної зовнішньої та безпекової політики з функціями Комісара ЄК із зовнішніх справ. Таким чином, це є намаганням сконцентрувати в одних руках здійснення повсякденної діяльності з реалізації повноважень ЄС у сфері зовнішньої та оборонної політики. Поряд з тим, що оновлена інституційна постать **Президента Європейської Ради** також забезпечує певну форму зовнішньої координації та репрезентації ЄС на зовнішньополітичній арені, передбачено, що повноваження Президента ніяким чином не перетинаються з повноваженнями ВП. Співпраця з питань, пов'язаних з підготовкою рішень Європейської Ради та репрезентативних заходів у сфері зовнішньої політики буде єдиною сферою, де ВП буде тісно співпрацювати з Президентом Ради і де можливе дублювання функцій між апаратами двох посадовців. Таке функціональне розмежування є спробою вирішити більшість проблем теперішньої системи зовнішніх зносин ЄС, пов'язаних з дублюванням повноважень та неефективним перерозподілом функцій.

Намаганням зосередити діяльність у сфері спільної зовнішньої та безпекової політики в руках ВП є також і створення Ради Зовнішніх Справ *(яку ВП очолюватиме)* та відокремлення у такий спосіб питань зовнішньополітичної компетенції від сфери відповідальності Ради Загальних Справ.

Разом з тим існує ще одна постать, яка, напевне, залучатиметься до сфери зовнішніх відносин, – **Президент Єврокомісії**. Це об'єктивно, оскільки Комісія і надалі залишатиметься задіяною в багатьох сферах, які мають зовнішньополітичний вимір.

Крім того, усунення принципу ротації Президента Європейської Ради не відкидає можливість використання окремою державою перебування на цій посаді власного представника задля досягнення своїх зовнішньополітичних цілей.

---

[11] Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655–re01.en08.doc.

Отже, з одного боку, дійсно має місце спроба концентрації зовнішньополітичних повноважень в одній особі та оптимізації, таким чином, процесу прийняття рішень у сфері зовнішньополітичної діяльності. Разом з тим залишається проблема забюрократизованості вищих політично–інституційних щаблів ЄС, оскільки стара ***формальна трійка*** (Міністр іноземних справ держави, що головує в ЄС, Високий Представник та Комісар із зовнішніх справ) може бути замінена новою ***неформальною*** (Президентом Європейської Ради, Високим Представником та Президентом Європейської Комісії). До того ж, очевидно, що інертність процесу узгодження зовнішньополітичних питань всередині ЄС зумовить певну боротьбу за вплив між старим та новим тріо.

Певною мірою зміни, передбачені Договором, окреслюють спробу «успільнотнення» СЗБП/ЄПБО, тобто переведення цієї сфери від **міждержавної** методології розв'язання питань до **наддержавної** (комунітарної – першого стовпа ЄС). Про це свідчить подвійна роль Високого Представника, який одночасно є і Віце–президентом Єврокомісії (а якщо брати до уваги головування ВП у Раді із Зовнішніх Справ, то можна говорити про його потрійну роль), а також склад та функції Європейської служби зовнішніх дій (про що йтиметься нижче). Разом з тим у доданих до Лісабонського договору Деклараціях про спільну зовнішню та безпекову політику[12] фактично йдеться про **розмежування** між Спільною зовнішньою та безпековою політикою як другим стовпом ЄС та комунітарною політикою як першим. Цим самим здійснено спробу створити СЗБП міцну основу для розвитку та уникнути можливого «**успільнотнення**» зовнішньополітичної сфери. З іншого боку, таке розмежування заважає виробленню більш узгодженої позиції із зовнішньополітичних питань між ЄК та Радою ЄС, а задіяним посадовцям буде політично досить складно віднайти оптимальний баланс співпраці з метою досягнення більш узгодженої та ефективної спільної зовнішньої політики ЄС.

Принципово новою є спроба створення дипломатичної служби ЄС у вигляді ***Європейської служби зовнішніх дій (ЄСЗД).*** Такий розвиток дипломатії ЄС можливий завдяки наявній та підтвердженій в Договорі єдиній **правосуб'єктності** Євросоюзу. Досі ЄС у третіх країнах був представлений Представництвами Європейської Комісії. Лісабонський договір передбачає, що Європейська служба зовнішніх дій перебере на себе функції, які раніше покладалися на дві інституції – Європейську Комісію та Раду ЄС, та забезпе-

[12] Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655–re01.en08.doc.

чуватиме дипломатичний супровід спільної зовнішньої політики ЄС. Основним завданням цієї служби буде надання допомоги ВП у здійсненні його повноважень та обов'язків. Очікується, що до її складу входитимуть службовці з трьох інституційних сфер: посадовці з відповідних підрозділів Генерального Секретаріату Ради та Комісії; службовці, відряджені з національних дипломатичних служб держав–членів[13]. Проте, точний склад, розмір та внутрішня структура цієї інституції мають бути визначені згодом. Очевидно, що кадрове питання є найбільш складним для подолання і завжди існує ризик того, що протягом певного періоду з часу запровадження змін зовнішня політика ЄС стане заручницею внутрішніх бюрократичних протистоянь.

Дослідники вважають, що ЄСЗД може стати чимось на зразок поля для взаємодії між основними інституційними акторами європейської зовнішньої політики. З політичних та функціональних міркувань ця структура має залишатися осторонь ЄК та Ради ЄС. Особлива суть нової структури може визначатися її статусом як ***агентства ЄС:*** не агенції Єврокомісії і не агенції Європейської Ради, але швидше як деякого нового *гібриду*[14]. Витрати на утримання ЄСЗД можуть надходити безпосередньо з бюджету ЄС – цей механізм фінансування безпосередньо залучає до роботи нової структури і Європарламент та наголошує на логіці спільної відповідальності за сферу зовнішньої політики. Такий механізм може функціонувати до 2013 р. (завершення поточного Фінансового Планування), а потім бути зміненим на основі набутого досвіду.

Саме тому, враховуючи цілу низку передбачених змін, дуже важко напевне окреслити кількісний склад та функціональні особливості ЄСЗД. Найімовірніше, Служба в такому вигляді буде лише першим кроком до створення дійсно європейської дипломатичної служби.

Оскільки за Лісабонським договором ЄС отримує підтвердження повної правосуб'єктності, інше інституційне нововведення – ***Делегації ЄС*** у третіх країнах, ймовірно, з часом набуде важливої ролі у зовнішньополітичному вимірі Євросоюзу. Фактично делегації ЄС – це ***структури***, які мають певним чином перебрати на себе функції делегацій Єврокомісії та виконувати політико–дипломатичну роль, представляючи ЄС у третіх країнах.

Делегації не можуть бути визначені як звичайні інструменти зовнішньої політики, передбачається, що вони будуть значним чином задіяні в інших

[13] Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655–re01.en08.doc.
[14] *Dr. Missiroli A.* The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP // Briefing Paper. European Parliament. – 2008. – January – P. 12.

сферах зовнішньополітичної діяльності ЄС, наприклад, торговельному співробітництві. Лісабонський договір зазначає, що керівництво ними здійснюватиме Високий Представник, але прямо не пов'язує їх з Європейською Службою Зовнішніх Дій[15].

Враховуючи специфіку самих міжнародних відносин, принципи функціонування делегацій, напевне, будуть досить гнучкими – залежно від країни перебування місії. Так, за умови співпраці ЄС з країнами в межах існуючих програм (наприклад, ЄПС) делегації діятимуть саме в рамках окреслених завдань. Натомість в інших країнах (наприклад, азійських) делегації цілком можуть взяти на себе більш політико–дипломатичну місію.

Тим не менш оскільки жодна подібна інституційна та функціональна модель не може бути запроваджена одразу, слід очікувати створення певних «пілотних» проектів, на основі яких згодом може бути вибудована модель зовнішньополітичного представництва ЄС у третіх країнах.

Важливим аспектом дипломатичної сторони спільної зовнішньої політики буде співіснування та співробітництво делегацій Союзу з дипломатичними та консульськими місіями держав–членів ЄС. Зобов'язання всіх трьох ланок до співробітництва зафіксовано у статті 35. Крім того, до цієї статті внесено нову опцію щодо ***«захисту громадян ЄС»*** за кордоном[16].

Деякі пропозиції з цього приводу були озвучені ще в травні 2006 р. – у Доповіді ЄК до Європейської Ради[17], підготовленій колишнім Комісаром Мішелем Барнієром з нагоди Азійського цунамі у грудні 2005 р. та в контексті можливого створення Європейських сил цивільного захисту. Зокрема йшлося і про створення європейських консульських представництв. Цьому питанню не було приділено належної уваги з причини неготовності та небажання країн обговорювати дану тему на той момент. Сьогоднішні просування в дипломатичній площині надають ідеї створення ***«європейських консульств»*** якісно нових перспектив.

Незважаючи на недоліки оновленої системи прийняття рішень та здійснення спільної зовнішньої політики та оборони, особливий позитивний вплив від змін, запроваджених Лісабонським договором, очікується на сферу ***цивільного кризового менеджменту***, оскільки ця сфера вимагає високого ступеня поєднання повноважень різних інституцій та їх ресурсів як ЄС, так і держав–членів.

---

[15] *Consolidated* Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655–re01.en08.doc

[16] Там само.

[17] *Barnier M.* For a European Civil Protection Force: Europe Aid // www.ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf.

Необхідно зауважити, що саме сфера «м'якої безпеки», тобто постконфліктне врегулювання та надання допомоги у цивільному менеджменті, й є найбільш успішним та найкраще функціонуючим елементом ЄПБО. Сфера військового врегулювання і досі сприймається неоднозначно більшістю держав–членів ЄС та має багато перешкод на шляху досягнення ефективного функціонування. Як вже зазначалося, європейські держави основним джерелом забезпечення безпеки на континенті вбачають НАТО, а причини здебільшого внутрішнього характеру не дозволяють відбутися змінам у стратегічному баченні власного місця та колективної ролі ЄС у побудові європейської системи безпеки та місця ЄС на світовій арені.

Щодо цього Лісабонський договір можна вважати за певну спробу зафіксувати зрушення у імперативах зовнішньополітичної діяльності ЄС. Тут надзвичайно важливими є зміни **правового** та **концептуального** характеру:

- підтвердження єдиної правосуб'єктності ЄС [18];
- прийняття єдиної «законодавчої» процедури, так званого «Європейського рішення» Ради (цим усувається різниця між такими поняттями, як «спільна позиція», «спільна дія» та «спільна стратегія») – відповідно до Договору рішення приймаються у спосіб звичайної законодачої процедури, особливої законодавчої процедури або через досягнення консенсусу;
- розширення рамок ЕПБО, відтепер ***Спільної Політики Безпеки та Оборони***:
- принципом «**солідарності**» та зобов'язаннями у сфері «**спільної безпеки**» (проте, зі значними поправками та застереженнями)[19];
- можливістю Ради «доручити виконання завдання групі держав–членів, які висловили свою згоду та мають необхідні спроможності»[20];
- перспективою запровадження **«постійної структурної кооперації»** у сфері оборони[21];
- створення нового «стартового фонду» для операцій у межах ЕПБО[22].

У 42 статті Консолідованого (Лісабонського) договору зафіксовано можливість покладати на ***«групу держав–членів»*** певне операційне завдання. Цим фактично підтверджується, те, що вже мало місце під час проведення місій з урегулювання криз під егідою ЄС – участь у таких операціях обмежена кількістю зацікавлених держав–членів, які діють на

[18] *Consolidated* Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655–re01.en08.doc
[19] Там само.
[20] Там само.
[21] Там само.
[22] Там само.

основі консенсусу та від імені усього Союзу. Разом з тим фіксація даного положення у новому Договорі забезпечує більшу ступінь відкритості та юридичної обґрунтованості у існуючій практиці.

Більша функціональна гнучкість також гарантується статтею 43[23], яка поширюється на попередні ***Петерсберзькі завдання***, додаючи до них:

- об’єднані операції з роззброєння;
- завдання з надання військової допомоги та рекомендацій;
- постконфліктну стабілізацію;
- боротьбу з тероризмом, включаючи підтримку третіх країн у боротьбі з тероризмом на їх території.

Таке розширення списку операцій покриває значну кількість сфер діяльності, які вже віднесено до переліку можливих дій у межах ЄПБО. Тому оскільки не йдеться про нововведення, можна лише говорити про легітимізацію місій, які вже проводилися без конкретного договірного мандату.

Певний момент новизни також можна віднайти і у нових положеннях про внутрішню ***солідарність*** перед великими катастрофами та про ***взаємну оборону***. Разом з тим ***солідарність*** залишається поняттям добровільним. Що стосується ***взаємної оборони***, то ця категорія суттєво обмежена та фактично «нейтралізована» посиланням на зобов’язання в рамках НАТО та національні обмеження[24]. Враховуючи такі умови, малоймовірно, що нові ініціативи призведуть до будь–яких суттєвих зрушень у сфері ЄПБО.

Що стосується механізму ***посиленої співпраці***, яку Договір спрощує (нині посилену співпрацю можуть розпочати за запитом лише 9 членів) та поширює на всі політики ЄС – залишається сумнівним, чи цей механізм взагалі буде задіяний, особливо у сфері зовнішньої політики, де принцип консенсусу є не лише формальним правилом, але також бажаною опцією національних дипломатій.

Цікавим випробуванням механізму посиленої співпраці може стати французька ідея «Середземноморського Союзу», яка колись може бути перенесена під спільний інституційний дах. Якщо таке трапиться (що малоймовірно з процедурних та політичних причин), то основним викликом буде попередження виникнення нових подібних ініціатив інших держав–членів ЄС, що можуть призвести до небезпечної фрагментації існуючих та майбутніх спільних політик. Саме тому посилена співпраця діятиме тут як «останній засіб стримування» політичного блокування.

[23] *Consolidated* Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655–re01.en08.doc
[24] Там само.

Певний поступ спостерігається у сфері, що належить до компетенції Європейського Оборонного Агентства, мета якого сприяти вдосконаленню європейських оборонних можливостей. ***Постійна структурна кооперація з безпекових питань*** (ПСКБ) запроваджена з метою уникнути дублювання у забезпеченні військових потреб ЄС та сприяти налагодженню взаємодоповнюючої та взаємовигідної кооперації в оборонній промисловості європейських країн. Вона значно відрізняється від тих форм співпраці, про які йшлося вище. Насамперед вже визначені рамки цієї кооперації, а не лише означені можливості, існує перелік необхідних процедур та вимог. Фактично, зобов'язання в рамках ПСКБ є постійними, хоча самоусунення цілком можливе; кооперація є цілком структурованою, а придатність до співпраці визначається спеціалізованим органом – **Європейським Оборонним Агентством**, роль якого зростає. Традиційне європейське правило одностайності з усіх «безпекових або військових» питань у цьому випадку порушене переважно з метою досягнення функціональних цілей та з метою подолання потенційного вето.

Цілком ймовірним залишається те, що Лісабонський договір буде прийнято і всі погоджені зміни набудуть чинності. Очевидно, що традиційна інерційність та певна інтравертність у політичному житті ЄС обмежує можливості вдосконалення процесу прийняття рішень та підвищення ефективності практичних дій у сфері спільної зовнішньої політики та оборони. Разом з тим має місце спроба фіксації досягнутих домовленостей, що позначають певні зрушення на шляху до вироблення єдиного політичного та інституційного механізму.

Для України Лісабонський договір має важливе значення, оскільки певні зміни, які він спричинює, безпосередньо визначатимуть форму та механізми співробітництва нашої держави з ЄС, зокрема у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики.

Як вже зазначалося, співробітництво України з ЄС у сфері СЗПБ обмежується наразі діалоговим форматом. Це дозволяє нашій державі відстежувати головні тенденції у зовнішній політиці ЄС та відповідно до цього вибудовувати власну зовнішньополітичну стратегію. Ратифікація ВР України Угоди між Україною та ЄС «Про визначення загальної схеми участі України в операціях ЄС із врегулювання криз» відкриває шлях до участі миротворчих сил України у операціях з військового та цивільного врегулювання, які проводяться ЄС. Таки чином, наша держава більшою мірою зможе залучатися до формування системи безпеки на європейському континенті, бути контрибутором та важливою складовою цієї системи.

Зміни, що запроваджуються Лісабонським Договором, поставлять на порядок денний необхідність перегляду механізмів співробітництва. Очевидно, що остаточна інституційна структура СЗБП ще не вироблена, а період її розвитку та окреслення триватиме принаймні до 2013 р. Проте очевидно, що постійний діалог з питань зовнішньополітичного планування між МЗС України та Політичним департаментом Генерального секретаріату Ради ЄС буде замінено на діалог з Радою Зовнішніх Справ при Раді ЄС. Певні зміни мають відбутися і у форматі консультацій Україна–Трійка Комітету з питань політики та безпеки ЄС, Україна–Трійка Робочої групи ЄС з питань ОБСЄ. Однак через внутрішню структурно–інституційну неоформленість цієї системи у самому ЄС наразі неможливо визначити чіткі майбутні моделі співробітництва.

Надзвичайно важливим для вироблення нового формату співпраці Україна–ЄС є запровадження посади Високого Представника ЄС з питань зовнішніх зносин та безпекової політики, за сумісництвом – Віце–президента ЄК та голови Ради Зовнішніх Справ. Фактично цей посадовець буде найбільш впливовою постаттю в усіх форматах та напрямах співпраці України та ЄС у безпековій та оборонній сферах: діалоговому та консультативному; співпраці в рамках операцій з урегулювання криз; співпраці в оборонній промисловості.

З огляду на чітке позначення правосуб'єктності ЄС та перші кроки зі створення єдиної європейської дипломатії у вигляді Ради Зовнішніх Справ та Європейської служби зовнішніх дій Україні доведеться переглянути та оновити інституційний формат відносин з ЄС, зокрема нормативно–правову базу у зв'язку з можливим запровадженням нових опцій дипломатичної діяльності ЄС на зразок «захисту громадян ЄС за кордоном».

Концептуально важливими для України є положення Договору про розширення переліку ***Петерсберзьких завдань***, ***солідарність*** перед лицем великих катастроф та ***спільну оборону***. Незважаючи на те, що останній пункт можна вважати декларативним (оскільки загальноприйнятою тенденцією в ЄС залишається орієнтація на НАТО як основного гаранта європейської безпеки та інструменту колективної оброни), тим не менш, навіть така декларативність є чітким сигналом про наміри продовжувати внутрішньо європейський діалог з метою вироблення спільних підходів у межах безпекової та оборонної політики ЄС.

Поряд з проблемами у виробленні єдиної оборонної політики успішно розвивається цивільний сегмент кризового менеджменту. А тенденції європейської безпекової політики демонструють все частішу кооперацію

ЄС та НАТО у врегулюванні криз, де НАТО бере на себе військове, а ЄС –цивільне врегулювання. Саме тому розширення переліку Петерсберзьких завдань та положення про солідарність перед катастрофами є логічними кроками у розвитку цивільної складової зовнішньої та безпекової політики. І саме цей формат практичного співробітництва і буде новим найімовірнішим полем для тісної кооперації України та ЄС у сфері спільної політики безпеки та оборони.

8.3. Перспективи розвитку співробітництва України з ЄС в енергетичній сфері

Об'єктивні тенденції розвитку світової економіки перетворили енергетичну сферу на один з провідних пріоритетів як світової, так і регіональної політики. Енергетика є одним з основних напрямів співробітництва України з ЄС, що ґрунтується на взаємозалежності та спільних інтересах, і підкріплюється стратегічним курсом України на повноцінну інтеграцію до ЄС.

Базові положення про співробітництво між Україною і ЄС в енергетичній сфері містяться у Плані дій Україна–ЄС від 21 лютого 2005 р.[25], у двосторонньому Меморандумі про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі від 1 грудня 2005 р., а також у двох спільних звітах про виконання зазначеного меморандуму (за 2006 і 2007 рр.). До чергового саміту «Україна–ЄС», що має відбутися восени 2008 р., сторони планують підготувати третій звіт про виконання Енергетичного Меморандуму. Окрім того, енергетична сфера є предметом регулювання внутрішніх засадничих документів, а саме Енергетичної стратегії України на період до 2030 р., Зеленої книги ЄС «Європейська стратегія стабільної, конкурентоздатної та безпечної енергетики» та низки інших.

Україна та більшість держав–членів ЄС належать до групи країн – чистих (нетто) імпортерів первинних енергоресурсів, а отже, *вони мають спільні інтереси в енергетичній сфері.* Україна та ЄС зацікавлені в існуванні вільного, конкурентного та прозорого ринку енергоресурсів. У зв'язку з цим вони підписали і ратифікували Договір до Енергетичної Хартії і є членами Конференції з Енергетичної Хартії як основного міжнародно–правового механізму, що юридично закріплює відкриті ринкові принципи в енергетичній сфері.

[25] За підсумками XII засідання Ради з питань співробітництва між Україною і ЄС, що відбулось 11 березня 2008 року у Брюсселі, було прийнято рішення щодо продовження терміну реалізації Плану дій максимум на один рік і доповнення його 23–ма додатковими напрямами співпраці.

Ефективність цього правового механізму залишається низькою через небажання основних європейських країн–експортерів енергоресурсів (Росія і Норвегія) ратифікувати Договір до Енергетичної Хартії. Зі свого боку Україна і ЄС закликають до якнайшвидшоъ ратифікаціъ Росією цього Договору.

Зазначимо, що і Україна, і ЄС не зацікавлені у монополізації як світового, так і регіонального ринків енергоресурсів, у зв’язку з чим вони критично сприймають спроби Росії побудувати монопольне об’єднання країн експортерів газу, аналогічне ОПЕК (так званий «газовий ОПЕК»).

Спільною для України і Євросоюзу, як нетто–імпортерів первинних енергоресурсів, є проблема постачань енергоносіїв з країн експортерів. Наразі, найбільш гостро в Європі стоїть проблема постачання природного газу, оскільки можливості фізичного постачання цього палива споживачам в регіоні сьогодні значно залежать від наявності мережі газопроводів як основного засобу транспортування. Ця проблема пов’язана, зокрема, із нерозвиненістю інфраструктури транспортування скрапленого газу морем.

Зростання питомої ваги газу у структурі споживання первинних енергоносіїв обумовлене дією економічних і екологічних чинників та стимулює розвиток світової інфраструктури скрапленого газу, що має сприяти створенню більш відкритого і більш конкурентного газового ринку. Відповідні програми передбачені як на рівні ЄС, так і окремих держав–членів Євросоюзу. У той же час у найближчій перспективі газопроводи залишатимуться основним засобом транспортування газу в Європу.

Україна володіє унікальною *реально функціонуючою* газотранспортною інфраструктурою (друга за потужністю після російської в Європі). Окрім того, геополітичні переваги роблять територію України *потенційно привабливою* для транспортування енергоносіїв з основних регіонів–експортерів (Росія, Каспійський регіон, Центральна Азія, Близький Схід).

ЄС об’єктивно зацікавлений в інтеграції України до єдиного енергетичного ринку Європейського Союзу, оскільки це означатиме, що український газотранзитний потенціал разом із супутньою інфраструктурою функціонуватиме прозоро в рамках єдиних європейських принципів і правил.

Вихід кордонів ЄС до Чорного моря внаслідок останньої хвилі розширення Євросоюзу акцентує увагу ЄС на Чорноморському регіоні як потенційному джерелі й транзитному коридорі енергетичних ресурсів, що поєднує Європу, Близький Схід і Центральну Азію. У цьому контексті важливим є продовження активної участі України як великої чорноморської держави в регіональних ініціативах ЄС, що містять також

енергетичну складову, таких як «Чорноморська Синергія» і Бакинська Ініціатива.

2008 р. надає Україні широке коло можливостей для посилення своєї співпраці з ЄС в енергетичній сфері. Так, 14 лютого 2008 р. у Києві відбулася зустріч міністрів закордонних справ країн ЄС і країн Чорноморського регіону в рамках «Чорноморської Синергії». Окрім цього, під час свого головування в ОЧЕС (1 листопада 2007 р. – 30 квітня 2008 р.) Україна максимально сприяла зближенню між ОЧЕС і ЄС (зокрема в рамках «Чорноморської взаємодії») в енергетичній сфері. Це знайшло своє відображення у спільній Декларації ОЧЕС про співпрацю з ЄС в енергетичній галузі, що була підписана 9 квітня 2008 р. у Києві під час міністерської зустрічі з питань енергетики країн–членів ОЧЕС[26].

22 травня 2008 р. у Києві відбувся Міжнародний енергетичний форум, а 23 травня – міжнародний саміт з питань енергетичної безпеки. Попередні аналогічні саміти у Польщі та Литві засвідчили ефективність цих заходів як важливого форуму, що дозволяє вести діалог з європейськими партнерами та партнерами по ГУАМ, і може сприяти просуванню взаємовигідних енергетичних проектів, передусім проекту ЄАНТК Одеса–Броди. Зокрема присутність на саміті президентів чотирьох країн–членів ЄС (Естонії, Латвії, Литви, Польщі), віце–президента Болгарії і міністра закордонних справ Словаччини, а також комісара Європейської комісії з питань енергетики Андріса Пібалгса засвідчили значний інтерес до цього заходу як на рівні окремих країн–членів, так і на рівні ЄС у цілому.

Попередні результати техніко–економічного обґрунтування проекту ЄАНТК «Одеса–Броди», озвучені під час енергетичного форуму, підтвердили економічну рентабельність роботи нафтопроводу в аверсному режимі, а досягнуті домовленості із Словаччиною і Азербайджаном щодо тестового прокачування каспійської нафти на один з нафтопереробних заводів у Чехії мають невдовзі на практиці продемонструвати технічну готовність нафтопроводу «Одеса–Броди» до роботи в режимі аверсу.

Важливим завданням як форуму, так і саміту в Києві стала спроба згуртувати зацікавлені держави з метою вироблення спільної і ефективної політики, спрямованої на протидію загрозливій тенденції використання енергетичних важелів у політичних цілях. Про успіх цих заходів свідчать, зокрема, підписані в Києві документи: Київська декларація щодо принципів глобальної енергетичної безпеки, Спільна заява щодо Каспійсько–

[26] *Результати* головування України в ОЧЕС (листопад 2007 р. – квітень 2008 р.) // http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/17895.htm

Чорноморсько–Балтійського енерготранзитного простору, Спільна заява президентів Азербайджанської Республіки, Грузії, Литовської Республіки, Республіки Польща та України щодо проекту Євро–Азійського нафтотранспортного коридору.

Територією України проходять основні маршрути постачання газу до країн ЄС. Газотранспортною мережею України до ЄС постачається близько 40 % загальної кількості імпортованого газу[27].

Значна залежність ЄС від українських газотранспортних можливостей визначає зацікавленість Євросоюзу у прозорості й надійності роботи української газотранспортної системи (ГТС). Зважаючи на те, що майже третина газопроводів і компресорних станцій української ГТС відпрацювали свій амортизаційний термін, ЄС надає фінансову і технічну допомогу у реалізації конкретних проектів з підтримання і модернізації української газотранспортної інфраструктури. Зокрема ЄС профінансував проведення попереднього аудиту ГТС України, яким було визначено необхідний обсяг інвестицій у 2,5 млрд. євро протягом 2007–2013 рр. Наразі ЄС і Україна розпочали спільну роботу над організацією конференції інвесторів з метою збирання коштів на реконструкцію української ГТС. Попередньо конференцію заплановано на осінь 2008 р.

Потужність української ГТС на виході (до країн Західної і Центральної Європи) становить 140 млрд м^3 на рік[28]. При цьому значення української ГТС для ЄС не тільки не зменшується, а навіть зростає. Зокрема, за оперативними даними Об'єднаного диспетчерського управління, за січень–березень 2008 р. ДК «Укртрансгаз» протранспортувала до країн Європи 34,7 млрд м^3 природного газу, що є найвищим показником за всю історію існування газотранспортної системи України. Порівняно з аналогічним періодом 2007 р. обсяг транзиту газу територією України до країн Європи збільшився на 7,9 млрд м^3 (29,5 %)[29].

При цьому існують можливості розширення транзитної мережі експортування російського газу, збільшення пропускної спроможності ГТС України, у чому зацікавлений і ЄС. За експертними оцінками, виконання комплексу інвестиційних проектів з розширення газотранспортної системи дозволить збільшити транзит газу до Європи більш ніж на 40 млрд м^3[30].

---

[27] *Меморандум* між Україною та Європейським Союзом про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі від 01.12.2005 р. // http://zakon1.rada.gov.ua

[28] *Енергетична* стратегія України на період до 2030 року // http://zakon1.rada.gov.ua

[29] *За перший* квартал 2008 року ДК «Укртрансгаз» протранспортувала до країн Європи рекордні обсяги природного газу // http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=129346&cat_id=35109.

[30] *Енергетична* стратегія України на період до 2030 року // http://zakon1.rada.gov.ua

Для порівняння зазначимо, що проектна потужність газопроводу ««Набукко»» складає лише 31 млрд м^3 на рік[31].

Зважаючи на значну поточну частку українського транзиту газу в європейському імпорті, *ЄС прагне диверсифікувати шляхи надходження енергетичних ресурсів.* Це виявляється в підтримці з боку ЄС альтернативних проектів транспортування газу в обхід території України (Північно–Європейський газопровід, «Набукко»). Водночас нові проекти покликані компенсувати зростаючі потреби ЄС, а їх реалізація (за умови надійного функціонування української ГТС) не означатиме зменшення обсягів транспортування газу газотранспортною системою України.

Проекти альтернативних джерел і маршрутів постачання газу в Україну мають узгоджуватися з проектами постачання газу до країн ЄС, передбаченими відповідними програмами Євросоюзу (зокрема INOGATE[32]). Наразі ресурси і увага Європейського Союзу сконцентровані на вже затверджених проектах, таких як передусім «Набукко», а також Північно–Європейський газопровід «Північний потік» і «Південний потік», що реалізуються за участю Росії. Таким чином, вірогідність для України у найближчій перспективі пролобіювати альтернативні шляхи постачання газу до Європи, що проходили б її територією, є вкрай низькою. У зв'язку з цим доцільніше сконцентруватися на можливості долучення України до перелічених затверджених проектів, адже Україна володіє і значним досвідом, і необхідними технічними і виробничими можливостями (зокрема це стосується виробництва труб) для участі в подібних інфраструктурних проектах.

Використання газопроводу «Набукко», що визначений ЄС як пріоритетний, дозволило б Україні диверсифікувати джерела постачання газу за рахунок таких постачальників як Азербайджан, Іран, Ірак, Туркменістан. Отже, для України доцільно розглянути можливість приєднання до даного проекту. Це повністю відповідає Енергетичній стратегії України на період до 2030 р., яка передбачає низку можливих варіантів постачання природного газу в Україну з використанням газопроводу «Набукко»[33].

Вигідне геополітичне розташування України **дозволяє їй у перспективі стати важливим транзитером нафти** з Каспійського і Центрально–Азійського регіонів до Європейського Союзу. У цьому контексті реалізація проекту Євро–Азійського нафтотранспортного коридору (ЄАНТК) має

---

[31] *Nabucco* Project Description / Pipeline Route // http://www.nabucco–pipeline.com/project/project–description–pipeline–route/project–desription.html

[32] Міжнародна програма співробітництва з метою регіональної інтеграції нафто– і газопроводів в регіоні т. зв. «нових незалежних держав». Фінансується здебільшого ЄС.

[33] *Енергетична* стратегія України на період до 2030 року // http://zakon1.rada.gov.ua

стратегічно важливе значення для України та її центральноєвропейських сусідів (Польщі, Словаччини, Чехії, Угорщини), а також для Азербайджану та Казахстану, оскільки дозволяє цим країнам диверсифікувати маршрути транспортування енергоресурсів і закріпитися на ринку ЄС. У проекті зацікавлені й країни Балтії, які розглядають цей енерготранспортний коридор як можливість диверсифікації енергопостачання для Північно–Східної частини ЄС. Окрім того, реалізація ЄАНТК є одним з найбільш пріоритетних шляхів інтеграції України до загальноєвропейського ринку нафти.

Нафтотранспортною системою України до ЄС надходить близько 6 % імпортованої Євросоюзом нафти. Таким чином, Україна може збільшити свою частку в транзиті нафти до ЄС, не загрожуючи принципу диверсифікації шляхів постачання енергоресурсів.

Потенціал збільшення обсягів транспортування нафти за рахунок реалізації проектів інтеграції діючих нафтопроводів, а також будівництва нафтопроводу Броди (Україна) – Плоцьк (Польща) та поетапної реалізації проекту ЄАНТК оцінюється у 10 млн т (до 2010 р.) і 20 млн т (до 2020 р.)[34]. Залучення європейських інвестицій є важливою передумовою успішної реалізації цих проектів і має бути одним з пріоритетів зовнішньополітичних зусиль України.

Перспективним є також залучення європейських компаній, що володіють сучасними технологіями, до робіт з геологорозвідки та видобутку природного газу і нафти в глибоководній частині шельфу Чорного моря.

У межах реалізації євроінтеграційного курсу України важливим є формування резерву нафти і нафтопродуктів в еквіваленті 90 днів споживання, як це передбачено вимогами ЄС. Енергетична стратегія України, ґрунтуючись на досвіді країн Євросоюзу, передбачає, що створення такого резерву має здійснитися впродовж 8–10 років[35]. Реалізація цього проекту не тільки наблизить енергетичний сектор України до вимог ЄС, а й підвищить енергетичну безпеку держави.

Взаємозацікавленість України і ЄС **у подальшій інтеграції електромереж** і створенні єдиного ринку електроенергії визначається передусім наявністю в Україні надлишкових енергогенеруючих потужностей.

Серед країн–членів ЄС, що у 2007 р. імпортували українську електроенергію, присутні Польща, Угорщина, Румунія, Словаччина[36]. Енергетична

[34] *Енергетична* стратегія України на період до 2030 року // http://zakon1.rada.gov.ua

[35] Там само.

[36] *Інформаційна* довідка про основні показники розвитку галузей паливно–енергетичного комплексу України за грудень та 2007 рік // http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=121024&cat_id=35081

стратегія України передбачає, за умови входження Об’єднаної енергетичної системи (ОЕС) України в режим паралельної роботи з енергосистемою ЄС (Союзу з координації передачі електроенергії (UCTE)), суттєве збільшення експортних можливостей (від 11,35 млрд/кВтг у 2010 р. до 25 млрд/кВтг у 2030 р.)[37].

Україна вже має позитивний приклад можливості успішної інтеграції електромережі з європейською. Йдеться про так званий «Острів Бурштинської ТЕС», який з липня 2002 р. працює у паралельному режимі з об’єднаною енергосистемою Європи UCTE[38].

Зазначимо, що, за прогнозами ЄС, навіть після створення єдиного європейського ринку електроенергії взаємообмін електроенергією з країнами–сусідами ЄС буде незначним (становитиме близько 5 % загального споживання Євросоюзу). Однак у регіональному вимірі український експорт електроенергії є важливим для західних сусідів України – членів ЄС і має потенціал для збільшення. Додатковим фактором безпеки поставок електроенергії Україною є той факт, що близько половини електроенергії в Україні як нині, так і в майбутньому, генеруватиметься на АЕС, а отже, її виробництво меншою мірою залежатиме від зростаючих цін на газ.

Особливе значення у співпраці України з ЄС в енергетичній сфері має ядерна енергетика. Основні чинники цього: безпосередня близькість ЄС і України, чимале значення атомної енергетики в структурі енергетичного сектору України.

ЄС зацікавлений у безпечному функціонуванні української ядерної енергетики. Відповідність ядерних об’єктів України міжнародним нормам ядерної безпеки розглядається ЄС як передумова посилення кооперації з Україною на ринку електроенергії. У цьому контексті Україна і ЄС проводять спільну оцінку стану ядерної безпеки на українських АЕС.

Європейські фінансові установи (ЄБРР, ЄІБ), а також приватні компанії вже беруть активну участь у підвищенні безпеки функціонування атомної енергетичної галузі України. Серед конкретних проектів – проект будівництва нового об’єкту «Укриття» на ЧАЕС, що реалізується за участю французького концерну Novarka[39].

Важливим фактором співробітництва України та ЄС в ядерній сфері є інтелектуальне співробітництво. Світові тенденції подорожчання вугле-

[37] *Енергетична* стратегія України на період до 2030 року // http://zakon1.rada.gov.ua

[38] Там само.

[39] У присутності Президента було підписано контракти щодо будівництва нового безпечного конфайнмента та СВЯП–2. // http://www.president.gov.ua/news/7505.html

водневого палива змушують більшість європейських країн переглянути їх до цього часу скептичне ставлення до майбутнього ядерної енергетики. Це створює сприятливі передумови для плідного співробітництва між Україною і країнами ЄС у ядерній сфері. Перспективною була б також участь України у реалізації проекту Міжнародного термоядерного експериментального ядерного реактора (ITER).

Україна вкрай неефективно споживає первинні енергоресурси, маючи надзвичайно енергоємну економіку. Натомість, за оцінками експертів, ефективна реалізація потенціалу енергозбереження здатна вдвічі зменшити енергоємність вітчизняного ВВП до 2030 року, забезпечивши економію 318,36 млн т у.п.[40] Використання потенціалу енергозбереження є важливою сферою залучення європейських інвестицій і технологій.

На жаль, сьогодні співробітництву України з ЄС у сфері енергозбереження приділяється недостатньо уваги, хоча ЄС, так само як і Україна, зацікавлений у підвищенні енергоефективності української економіки, адже це сприятиме підвищенню екологічної безпеки і підвищить надійність безперебійного постачання енергоносіїв до ЄС.

Прогнозоване зростання частки використання відновлюваних і нетрадиційних джерел енергії в Україні має узгоджуватися з основними засадами Зеленої книги ЄС «Європейська стратегія стабільної, конкурентоздатної та безпечної енергетики».

Слід максимально використати переваги, що отримає Україна від членства у СОТ і створення поглибленої зони вільної торгівлі з ЄС. Додатковий імпульс може отримати розвиток вітчизняної альтернативної і біоенергетики, зокрема за рахунок полегшення торгівлі біосировиною (рапс, технічні масла). Це створить додаткові умови для взаємовигідного для України і ЄС використання вітчизняного сільськогосподарського потенціалу. Вирощування в Україні сировини для виробництва біоетанолу, а також виробництво готового палива з наступним експортом до ЄС допоможе реалізувати амбітні плани Євросоюзу з підвищення частки біопалива в загальній структурі споживання пального в ЄС (близько 10 % до 2020 р.)

Для України це означатиме реформування сільськогосподарського сектору, приплив іноземних інвестицій і створення додаткових робочих місць. Водночас необхідно забезпечити достатнє надходження біосировини та біопалива для внутрішніх потреб держави з урахуванням перспективи

[40] *Енергетична* стратегія України на період до 2030 року // http://zakon1.rada.gov.ua

збільшення питомої ваги біопалива у структурі споживання енергоресурсів в Україні, як це передбачено Енергетичною стратегією України і з урахуванням аналогічного процесу в ЄС.

Окрім потенціалу співробітництва з ЄС у сфері біоенергетики, Україна має солідну технологічну базу для взаємовигідної співпраці у використанні сонячної енергетики, зокрема щодо виробництва сонячних фотомодулів на основі полікристалічного кремнію, які вже активно експортуються Україною до Європи.

У зв'язку із зазначеним, Україна має просувати розробку п'ятої (на додаток до існуючих чотирьох) дорожньої карти співробітництва з ЄС в енергетичній сфері, що стосувалася б енергоефективності, відновлюваних джерел енергії та змін клімату. Це повністю відповідає рекомендаціям Спільних звітів ЄС–Україна щодо реалізації положень меморандуму про співпрацю в енергетичній сфері від 1 грудня 2005 р.[41]

Залучення інвестицій до енергетичного сектору є пріоритетним напрямом співпраці України з ЄС. У цьому контексті, виключно актуальною і перспективною є співпраця України з європейськими фінансовими установами (зокрема, ЕБРР та ЄІБ) щодо фінансування пріоритетних проектів у галузі енергетики. Залучення інвестицій планується за такими напрямками як: розвиток елементів власного українського ядерного циклу; будівництво третього та четвертого енергоблоків Хмельницької АЕС; у проекти зі збільшення видобутку власних нафти та газу; у розвиток української газотранспортної системи та транспортування енергоресурсів; приєднання ОЕС України до систем UCTE.

ЄБРР виявляє готовність виділяти значні кошти для модернізації нафтогазової системи України за умови наявності чіткого фінансово–економічного обґрунтування проектів. Крім того, ЄБРР висловлює зацікавленість нафтопереробною галуззю України, а також проектом реконструкції електричних мереж та підстанцій, зокрема ВАТ «Кримэнерго». 28 лютого 2008 р. відбулося підписання Кредитної угоди (Проект будівництва високовольтної повітряної лінії 750 кВ Рівненська АЕС – Київська) між Україною та ЄБРР. Для реалізації проекту мають залучатися також кредитні кошти Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) на пари-

[41] *Спільний* звіт ЄС–Україна про хід реалізації Меморандуму про взаємопорозуміння між ЄС та Україною щодо співробітництва в енергетичній сфері протягом 2006 р. від 18 жовтня 2006 р. // http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/bilateral/ukraine/doc/2006_10_progress_report_en.pdf; *Другий* спільний звіт ЄС–Україна Про хід реалізації положень Меморандуму про порозуміння між ЄС та Україною щодо співробітництва в енергетичній сфері протягом 2007 р. від 14 вересня 2007 р. // http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/bilateral/ukraine/doc/2007_09_14_2nd_progress_report_en.pdf.

тетних умовах загальним обсягом 300,0 млн євро[42]. Разом з тим Україна веде переговори щодо можливості залучення інвестицій ЄІБ до проектів з розвитку та модернізації нафто– і газотранспортної системи та розбудови високовольтних мереж. Наразі Радою Директорів ЄІБ затверджено два інвестиційні проекти в Україні – з ДК «Укртраснгаз» та ДП НЕК «Укренерго». Незабаром очікується підписання відповідних офіційних угод[43].

Ефективним є співробітництво України та Європейської Комісії у рамках Механізму Програми Добросусідства на 2007 рік. Співпраця України з ЄК у сфері енергетики є найбільш широкою порівняно зі співпрацею в інших галузях. Із загального бюджету Національної Програми Дій ЄІДП (Європейський Інструмент Добросусідства та Партнерства) 2007 р. для України виділено 142 млн євро. Обсяг допомоги енергетичному сектору визначено у 82 млн євро[44]. Також триває робота над виконанням проекту TACIC щодо інтеграції України до електричних транс'європейських мереж (виконується компанією CESI, Італія).

Приєднання України до єдиного енергетичного ринку ЄС фактично означатиме *утворення єдиного європейського об'єднання імпортерів*, що як основний світовий споживач енергоресурсів здатне ефективно обстоювати свої спільні інтереси у діалозі з іншими країнами–експортерами (передусім з Росією). У цьому зв'язку для України вкрай важливо посилювати інтеграцію національної енергетичної системи у систему ЄС. Серед важливих завдань – набуття повноцінного членства в європейському Енергетичному Співтоваристві, де Україна вже має статус спостерігача (з 17 листопада 2006 р.) ЄС готовий підтримати повну участь України в Енергетичному Співтоваристві за умови позитивної оцінки рівня ядерної безпеки на всіх діючих українських АЕС[45].

Хоча об'єктивні чинники відкладають інтеграцію України в енергетичну систему і ринок ЄС на віддалену перспективу, потрібно вже сьогодні уважно відстежувати тенденції розбудови енергосистеми в рамках ЄС і

---

[42] *Відбулося* підписання Кредитної угоди між Україною та ЄБРР 28 лютого 2008 // http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=124310&cat_id=35109.

[43] *Міністр* палива та енергетики Юрій Продан зустрівся з представником Європейського Інвестиційного Банку Умберто Дель Панта 12 лютого 2008 // http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=123091&cat_id=35109.

[44] *Сергій* Павлуша зустрівся з керівником Групи з питань енергетичної безпеки Генерального Директорату зовнішніх стосунків Європейської Комісії Фаузі Бенсарсою 26 березня 2008 // http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=128037&cat_id=35109.

[45] *Спільний* звіт ЄС–Україна про хід реалізації Меморандуму про взаємопорозуміння між ЄС та Україною щодо співробітництва в енергетичній сфері протягом 2006 р. від 18 жовтня 2006 р. // http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/bilateral/ukraine/doc/2006_10_progress_report_en.pdf.

максимально враховувати їх під час здійснення внутрішніх реформ енергетичного сектору української економіки. Це сприятиме фактичному наближенню України до вимог і стандартів ЄС у сфері енергетики. Ігнорування цих процесів, навпаки, призведе до подальшого відставання української енергетики структурно, технологічно і організаційно від енергетики ЄС, що збільшить фактичний розрив між Україною і ЄС в енергетичному секторі й ускладнить реалізацію євроінтеграційного курсу держави.

Важливим є посилення співпраці України з ЄС щодо механізмів координації і раннього попередження кризових ситуацій в енергетичній сфері. Серед таких механізмів: Координаційна група з газу, Група з постачання нафти і Мережа кореспондентів з енергетичної безпеки. Співпраця із зазначеними органами сприятиме прозорості у відносинах з ЄС і зміцненню статусу України як надійного транзитера енергоресурсів і передбачуваного партнера. Україна і ЄС підтверджують позитивну динаміку співробітництва у цій сфері. Зокрема під час зустрічі прем'єр–міністра України Ю. Тимошенко з комісаром Європейської Комісії з питань зовнішніх відносин та Європейської політики сусідства Б. Ферреро–Вальднер (14 лютого 2008 р.) обговорювалася можливість створення двостороннього Механізму раннього оповіщення (МРО) про кризові ситуації, які виникають в енергетичній сфері[46]. Така співпраця особливо важлива, зважаючи на регулярні газові конфлікти з Росією.

Нарешті, посилення енергетичної співпраці з ЄС, особливо в контексті активізації реалізації енергетичних проектів у Чорноморському регіоні, може стимулювати розвиток співробітництва України з ЄС в інших сферах, зокрема – космічній. Потужний науково–технологічний потенціал України, значний досвід і наявність розвинутої конструкторської бази у сфері ракетобудування можуть бути використані у реалізації проектів створення європейських супутникових навігаційних систем (проект GALILEO), одним із завдань яких є гарантування безпеки танкерного транзиту енергоносіїв у Чорному морі.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що співробітництво України з ЄС в енергетичній сфері має базуватися на принципах взаємовигідності й спільних інтересів. Воно має спрямовуватися на поступову інтеграцію енергосистеми України до енергетичної системи і єдиного ринку ЄС. Енергетична інтеграція є однією з найважливіших складових євроінтеграційного курсу України і має бути однією з рушійних сил реалізації цього курсу.

---

[46] *Юлія Тимошенко* провела зустріч з членом Європейської Комісії з питань зовнішніх відносин та Європейської політики сусідства Бенітою Ферреро–Вальднер // http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=112362995.

Низка подій і тенденцій останнього часу стимулюють розвиток енергетичної співпраці України з ЄС. Серед них вихід ЄС до Чорного моря і посилення уваги до Чорноморського регіону; вступ України до СОТ; просування нових проектів транспортування газу в Європу, що обминають територію України, але в яких Україна могла б взяти участь; прогрес у реалізації проекту ЄАНТК «Одеса–Броди»; просування спільної ініціативи України і Грузії щодо створення Каспійсько–Чорноморсько–Балтійського енерготранзитного простору.

Окрім того, такі фактори, як останнє головування України в ОЧЕС, проведення у травні 2008 р. чергового міжнародного енергетичного саміту в Києві, початок переговорів з ЄС щодо створення зони вільної торгівлі й триваючі переговори щодо укладення нової посиленої угоди створюють нові можливості для подальшого розвитку енергетичної співпраці з ЄС.

8.4. Стан і перспективи співпраці між Україною і ЄС в Чорноморському регіоні у сфері забезпечення національної безпеки України

Чорноморський регіон (ЧР) як єдине ціле геополітичне поняття в сучасній системі міжнародних відносин з'явилося на початку 90–х років ХХ сторіччя. У той час внаслідок розпаду Радянського Союзу самостійним суб'єктом міжнародних відносин стала й Україна. І як для будь–якого регіону, питання безпеки та стабільності є ключовими для сталого розвитку ЧР. Сучасне поняття безпеки включає в себе не тільки класичне військове тлумачення, а й питання економічної, енергетичної, транспортної, екологічної та соціальної безпеки.

Безпека Чорноморського регіону – це гарантія ефективного та сталого розвитку усіх країн регіону, а після розширення Європейського Союзу 2007 р. – запорука і його розвитку. ЧР є одним з пріоритетних для забезпечення національних інтересів нашої держави та регіонального лідерства. Позитивним чинником на користь України, окрім об'єктивних елементів (територія, географічне положення, інфраструктура тощо) є її активні та добросусідські відносини з усіма державами регіону.

Основними загрозами безпеки в Чорноморському регіоні є:

- невирішені конфлікти (Нагорний Карабах, Південна Осетія, Абхазія, Придністров'я);
- сепаратистські настрої, які особливо загострились після проголошення незалежності Косова;

- загрози терористичних акцій; нелегальна міграція; контрабанда та транскордонна організована злочинність;
- екологічні загрози, техногенні катастрофи.

Стратегічно важливий Чорноморський регіон сьогодні привертає до себе увагу провідних країн світу. Це обумовлено не тільки його важливим геостратегічним положенням та енергетичним потенціалом, а й зростанням політичного, економічного, транспортного та безпекового аспектів регіонального розвитку. Приєднання Румунії та Болгарії до ЄС, їх членство в НАТО стали важливим чинником у посиленні присутності цих організацій в регіоні та надають ЧР стратегічно нового значення.

Зважаючи на посилення інтересу до ЧР з боку ЄС, НАТО та Росії, а також Китаю та Ірану очевидним є той факт, що майбутній розвиток регіону формуватиметься значною мірою під впливом трендів та політики глобальних гравців, регіональних тенденцій та у тісному зв'язку із суміжними регіонами. Аналізуючи окремі фактори регіональної динаміки, можна прогнозувати, що Європейський Союз та Росія стануть ключовими гравцями в ЧР.

Зважаючи на те, що від стабільності в Чорноморському регіоні залежить енергопостачання країн Європи, а також безпека транспортних коридорів Європа–Азія та рівень соціально–економічного напруження на кордонах розширеного ЄС, Євросоюз не може залишатися осторонь процесів, що відбуваються в ЧР.

Зазначимо, що Європейський Союз розглядається всіма державами ЧР як один з головних плацдармів для розвитку багатофункціональної регіональної співпраці. Незважаючи на геостратегічну важливість ЧР для Європейського Союзу і його участь в регіональних процесах, повноцінна стратегія ЄС щодо ЧР досі відсутня. Першим кроком до концептуального оформлення політики ЄС в регіоні стало ухвалення у 2007 р. документа «Чорноморська співпраця – нова ініціатива регіонального співробітництва» («Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative»). Наступним кроком став розгляд в Європейському Парламенті можливості створення спільноти «Європейський Союз – Чорномор'я». Сьогодні ЄС залучений у ЧР за такими напрямами:

1) **розширення**, до сфери якого потрапили Румунія та Болгарія, а також країна–кандидат Туреччина;

2) **Європейська Політика Сусідства (ЄПС)**, що охоплює Україну, Молдову і країни Кавказу;

3) **Стратегічне Партнерство** з Росією;

4) взаємодія з існуючими **регіональними ініціативами**.

З метою забезпечення своїх стратегічних інтересів ЄС передбачає свою участь передусім у наступних сферах взаємодії – політичній, безпековій, економічній, енергетичній, транспортній.

До **політичних** інтересів насамперед належать встановлення демократії та розвиток інститутів влади, стабільність внутрішньополітичних систем країн, посилення міжпарламентських та міждержавних зв'язків, поглиблення регіонального співробітництва задля формування взаємної довіри та мирного розв'язання конфліктів. У перспективі ЄС розглядає ЧР як трансферт демократичних та цивілізаційних цінностей з Європи до Азії.

Інтерес Євросоюзу в розвитку **економічної** співпраці базується як на суто економічних перевагах такого співробітництва, так і на засадах посилення своєї політичної ваги в регіоні й зміцненні внутрішньої та зовнішньої безпеки. Одним із завдань економічного співробітництва є пом'якшення негативних тенденцій, які пов'язані з існуванням різноманітних економічних режимів в ЧР (Греція, Болгарія та Румунія є членами ЄС, Туреччина має особливі зв'язки з ЄС як країна–кандидат, Україна, Молдова, Росія, Грузія пов'язані двосторонніми договорами в межах СНД) і створення сприятливих умов для розвитку регіонального економічного співробітництва та привабливого інвестиційного клімату.

Питання **безпеки** для об'єднаної Європи посідає ключове місце в інтересах ЄС в ЧР. Підтримка, висловлена українському мирному плану врегулювання Придністровського конфлікту та діяльність місії ЄС EUBAM на україно–молдавському кордоні довели доцільність та ефективність співпраці між ЄС та Україною у сфері невійськової безпеки.

Одним з основних факторів, який заважає створенню системи безпеки в Чорноморському регіоні, є невирішеність так званих «заморожених конфліктів» у Придністров'ї, Нагірному Карабаху, Південній Осетії та Абхазії. Протягом тривалого часу ЄС не виявляв жодних дій щодо врегулювання конфліктів в ЧР, окрім заяв про необхідність розв'язати всі питання виключно мирним шляхом. Тільки в «Чорноморській Синергії» вперше чітко зазначалося, що ЄС вважає необхідним посилення регіональної співпраці, що сприятиме виробленню взаємної довіри та усуненню перешкод на шляху до компромісу. Також Єврокомісія вважає, що необхідно посилити роль ЄС у питаннях проведення моніторингу за процесами врегулювання і безпеки кордонів та надавати допомогу в проведенні

економічних реформ, поліпшення системи державного управління, а також у реалізації заходів щодо зміцнення довіри та діалогу між сторонами конфліктів.

Для гарантування безпеки на Чорному морі існує дві ініціативи, в яких бере участь і Україна: Чорноморська воєнно–морська група оперативної взаємодії «Блексіфор» (створена у 2001 р., членами є всі 6 приморських держав) та «Чорноморська гармонія» (турецька операція, яка була ініційована у 2004 р.) До участі в останній були запрошені всі чорноморські держави, однак на сьогодні приєдналися лише Російська Федерація та Україна. Тривають консультації з Румунією та Болгарією. Операція «Чорноморська гармонія» є спорідненою ініціативою з операцією НАТО «Активні зусилля» в Середземному морі й спрямована на стримування й попередження загрози тероризму, а також незаконної контрабанди зброї масового ураження. Ініціатива полягає в проведенні періодичних місій спостереження, супроводу, а у разі необхідності й затримання підозрілих кораблів. Інформація про перебіг операції «Чорноморська гармонія» регулярно надається НАТО; діяльність Чорноморської ініціативи координується з операцією «Активні зусилля» у Середземному морі.

На відміну від «Блексіфор» «Чорноморська гармонія» має два проблемних моменти: відсутність участі усіх приморських держав та недопущення розширення операції НАТО «Активні зусилля» до Чорноморського басейну, на чому з різних причин наполягають Туреччина та Росія. Однак і в діяльності «Блексіфор», активним членом якої є Україна, існують певні проблеми, ініціювавши вирішення яких Україна могла б посилити свою роль у регіоні. Зокрема Україна могла б ініціювати створення Контактного центру спільного багатонаціонального керівництва оперативними кораблями ВМС держав–членів «Блексіфор» для оперативного реагування, стратегічного аналізу та планування. Від Росії вже надійшла пропозиція про створення оперативного командного пункту у Новоросійську. Але, на наш погляд, більш ефективним такий пункт був би у Севастополі, оскільки його географічне розташування та технічна база кращі.

Другою проблемою воєнно–морської безпеки у Чорноморському регіоні є **невирішеність питання майбутнього Чорноморського флоту РФ**, а саме сприйняття його російською стороною у якості свого форпосту. Така ситуація загрожує стабільності всього Чорноморського регіону і передусім національній безпеці та суверенітету нашої держави. Перед Україною постає вкрай складне питання: домогтися усіма прийнятними засобами виведення ЧФ Росії з Севастополя не пізніше 2017 року.

Останнім часом особливої уваги з боку ЄС набувають **енергетичні** питання. Стратегічно важливим для ЄС є безпосередній вихід до енергоресурсів Каспійського регіону та Центральної Азії, а також реалізація енергетичних проектів у ЧР. З метою забезпечення своїх інтересів ЄС ухвалив низку важливих документів: Повідомлення Європейської Комісії «Енергетична політика для Європи» як доповнення до Зеленої книги «Європейська Стратегія щодо стабільної, конкурентоспроможної та безпечної енергії», «Стратегія ЄС щодо нового співробітництва з Центральною Азією» тощо. Головним завданням, окресленим ЄС у цих документах, є вироблення спільного підходу до енергетичної політики, що має базуватися на посиленні діалогу та співробітництві у форматі «споживач – виробник», «споживач – споживач» та «споживач – транзитер», а також залучати міжнародні структури та організації (ОПЕК, ООН). Для цього ЄС передбачає вжиття таких заходів:

- врегулювання проблем співробітництва з Росією у сфері енергетики;
- інтенсифікація відносин з країнами ЧР та Центральної Азії з метою диверсифікації джерел та шляхів постачання енергоресурсів;
- забезпечення реалізації Договору Енергетичного Співтовариства (The Energy Community Treaty) з урахуванням його можливого розширення за рахунок Норвегії, Туреччини, України та Молдови;
- повноцінне використання інструментів Європейської Політики Сусідства.

Проблема диверсифікації джерел та шляхів постачання енергоносіїв для ЄС набуває особливої актуальності, з огляду на те, що в найближчі десятиліття потреба Європи в енергоресурсах значно зросте. Прогнозується, що до 2020 р. споживання Євросоюзом нафти зросте на 20 %, а газу – на 40 %. Тому коло країн–постачальників з часом неминуче розшириться за рахунок держав Північної Африки, Близького і Середнього Сходу, а також держав Каспійського регіону. Україна, зі свого боку, може та повинна стати надійним транзитером енергоносіїв до країн Євросоюзу.

Підтримуючи збалансовані відносини з усіма основними гравцями на світовому енергетичному ринку (РФ, США, ЄС), найбільшу увагу Україна має приділяти співпраці з ЄС, оскільки енергетичні проекти, реалізація яких може забезпечити нашій державі певний рівень диверсифікації джерел енергоносіїв і, відтак, економічної незалежності, можуть бути реалізованими лише за умови активної участі в них Євросоюзу.

Україна має ширше використовувати своє транскордонне положення між енергетичними потоками Чорноморсько–Каспійського регіону і країнами ЄС через реалізацію кількох проектів:

- введення в експлуатацію нафтопроводу Одеса–Броди–Плоцьк–Гданськ;
- будівництво газопроводу «Білий потік» та участі у реалізації інших міжнародних проектів будівництва газопроводів;
- залучення міжнародних (зокрема європейських) компаній до видобутку енергоносіїв на шельфі Чорного та Азовського морів.

З метою диверсифікації джерел постачання енергоносіїв ЄС розглянув можливість будівництва газопроводів з Прикаспійських країн поза територією Росії, залучення газу з Ірану та Іраку. Газопровід NABUCCO, перша лінія якого потужністю 8 млрд м^3 газу буде готова, ймовірно, у 2012 р., може бути заповнений газом з країн Каспійського регіону (Туркменістан, Азербайджан, Казахстан), а пізніше також з Ірану (сукупний можливий обсяг прокачування газу – 31 млрд м^3). Якщо газопровід «Набукко» буде прокладено територією Болгарії і Румунії, то він зможе забезпечити блакитним паливом також Молдову і Україну, замінивши в цих країнах постачання газу з Росії.

Проект «Білий потік» дуже важливий як для України, так і для Євросоюзу з погляду безпеки енергопостачання. Перетнувши територію Грузії, газопровід «Білий потік» з району Супси має пролягти по дну моря до України (GUEU) або Румунії (GREU). Український варіант газопроводу в політичному і технічному вимірах вважається більш оптимальним і вигідним. Проте, якщо на час спорудження газопроводу українські газотранспортні системи опиняться під контролем Росії, то пріоритетним стане румунський варіант газопроводу. До переваг румунського варіанту розробники проекту і потенційні експортери газу відносять політичну стабільність Румунії, її членство в ЄС і НАТО.

Якщо газопровід «Білий потік» буде приєднано до газотранспортної системи України, то вона має бути пристосована до європейських стандартів експлуатації і управління. Потенційна участь України в Енергетичній Спільноті ЄС відкриває такі можливості. За таких умов каспійський газ транспортуватиметься українською газотранспортною системою до Польщі і далі – до інших країн Європи.

Україні слід докласти зусиль для запевнення ЄС у тому, що проекти «Набукко» і GUEU можуть бути не конкурентними, а взаємодоповнюючими. Одним з аргументів у просуванні цієї ідеї може бути можливість

сполучити трубопроводи «Набукко» і GUEU з існуючою газотранспортною системою України, що значно послабить усі ризики, характерні для проекту «Набукко», як для окремої системи.

Наприкінці січня 2008 р. Комісар ЄС з питань енергетики Андріс Пієбалгс заявив, що Єврокомісія планує уважно вивчити пропозицію України про будівництво нового газопроводу з Туркменістану до Європи. Він також відзначив, що вивчення пропозиції може тривати близько півроку. За словами А. Пієбалгса, ЄК не має сумніву в транзитних можливостях України, проте є і інші питання, зокрема, проблема запасів газу в Каспійському регіоні. Зі свого боку, помічник координатора ЄК з питань південних газотранспортних проектів коридору Схід – Захід Брендан Девлін зазначив, що проект «Білий потік» дуже важливий для Євросоюзу і що ЄС нині перебуває в процесі прийняття рішення щодо його фінансування. Понад те, розглядається роль цього проекту в ширшому контексті – формування всього європейського газового ринку, особливо в Центральноєвропейському регіоні.

Проект газопроводу «Білий потік» потрібно розглядати не як альтернативний, а як органічно поєднаний з проектом газопроводу «Набукко» в межах енергетичного коридору Схід–Захід. Уряду України важливо правильно позиціонувати його. Газопровід «Білий потік», який по суті є відгалуженням від Південно–Кавказького газопроводу (SCP), стане додатковим маршрутом постачання енергоносіїв до Європи, сприятиме суттєвому збільшенню надходження інвестицій у сферу видобутку газу в Каспійському регіоні й забезпечить більші гарантії стабільних поставок газу європейським споживачам. Наявність кількох варіантів постачання каспійського газу до Європи зведе до мінімуму транзитні ризики, що є важливою умовою для залучення інвестицій. Проект «Білий потік» може бути успішним тільки у разі об'єднання дій України, ЄС і Каспійських країн.

З метою **постачання каспійської нафти** до Європи Польща і Україна вже давно декларують намір створити Євро–Азійський нафтотранспортний коридор (ЄАНТК). Ще у 2004 р. державні нафтотранспортні компанії «Укртранснафта» і PERN Przyazn створили спільну компанію «Сарматія», завданням якої була реалізація проекту ЄАНТК.

У 2003 р. Україна, Польща і ЄС підписали декларацію, що підтримує створення ЄАНТК на базі маршруту Одеса–Броди–Плоцьк, а Єврокомісія вирішила виділити 2 млн євро на підготовку техніко–економічного обґрунтування добудови «Одеса–Броди» до Плоцька. Поки що остаточно не сформовано і перелік споживачів, оскільки існує думка, що трубопровід

зможе бути більш прибутковим, якщо транспортуватиме нафту не тільки до Польщі, а й у порти Німеччини, в які зможуть заходити найбільші танкери світу. Якнайшвидша добудова нафтопроводу Одеса–Броди–Плоцьк і заповнення його азербайджанською та казахстанською нафтою є надзвичайно важливим фактором для енергетичної безпеки України. Залучившись до реалізації нафтопроводу Одеса–Броди–Плоцьк, ЄС матиме можливість сформувати Чорноморський енергоконектор як внутрішній енергоконектор Співтовариства і не допустити його трансформації в російський енергопенетратор.

Гарантією енергетичної безпеки нашої країни може бути лише включення енергетичної системи України в загальноєвропейську. Слід прагнути, щоб включення української енергетичної системи до європейського енергетичного ринку було відтворене в основних засадах європейської енергетичної стратегії, а також в Новій Посиленій Угоді між Україною і ЄС.

Одним з реальних проектів співпраці України з ЄС могло б стати залучення нашої держави до створення країнами Євросоюзу «Європейського газового контуру» (ЄГК) – об'єднаної системи газопостачання ЄС, яка могла б забезпечити необхідні циркуляції газових ресурсів з місць зберігання до регіонів виникнення дефіциту. Система підземних газових сховищ (ПСГ), активний обсяг якої перевищує 30 млрд м^3, і є найпотужнішою в Європі, може ефективно використовуватися не тільки для власних потреб, а й для потреб споживачів газу в Центральній і Західній Європі. Українські ПСГ можуть стати основним компонентом ЄГК, які разом з ПСГ в країнах ЄС спроможні накопичувати 120–денний запас газу.

З метою забезпечення стійкого та надійного функціонування національних енергетичних систем країн ГУАМ та посилення їх ролі в процесах європейської та євроатлантичної інтеграції потрібно активізувати реалізацію проекту **Придунайського енерготранспортного мосту**, зосередивши зусилля на розробці у співпраці з ЄС нафтогазоносних покладів шельфу в північно–західному секторі Чорного моря. Для реалізації проекту Придунайського енерготранспортного мосту необхідна тісна координація з Європейською Комісією. Зокрема, доцільно створити в рамках ГУАМ **Консультативної Ради уповноважених представників з питань транспорту й енергетики** із залученням представника ЄК. Консультативна Рада могла б бути дорадчим і координуючим органом з метою реалізації наступних завдань:

- сприяння зміцненню енергетичної безпеки і економічного потенціалу держав шляхом використання їхніх транзитних можливостей;

- створення передумов для гарантованого транспортування енергоносіїв на європейський ринок;
- вироблення спільних підходів країн ГУАМ і ЄС щодо реалізації транспортних та енергетичних проектів;
- сприяння залученню інвестицій з країн ЄС для реалізації енергетичних і транспортних проектів, модернізації національних паливно–енергетичних комплексів країн ГУАМ;
- підготовка міждержавних програм, спрямованих на реалізацію спільних проектів в енергетичній сфері.

Серед проектів, що розвиваються в ЧР за підтримки ЄС, неабияке значення мають **транспортні** та **комунікативно–транспортні**. Згідно з Білою книгою «Європейська транспортна політика на 2010: час приймати рішення» транспортна система розглядається як головний чинник сучасної економіки. Її розвиток та оптимізація має допомогти відповісти на виклики розширення та сприяти сталому розвитку регіону. ЄС при цьому планує використовувати досвід всіх різноманітних ініціатив в галузі транспорту, що стосуються Чорноморського регіону (Програми ТРАSECA та INOGATE).

Програма «Транспортний коридор Європа–Кавказ–Середня Азія» (ТРАSECA), започаткована ЄС у 1993 р. та підтримана 12 країнами Чорноморсько–Каспійського регіону (Азербайджан, Вірменія, Болгарія, Грузія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Румунія, Таджикистан, Туреччина, Україна, Узбекистан), передбачає надання технічної допомоги для розвитку автодорожнього, залізничного, авіаційного та морського транспортного зв'язку від Європи до Середньої Азії. Прийнята Стратегія ТРАSECA до 2015 р. і надалі слугуватиме важливою основою для розвитку регіонального транспортного сполучення.

Міждержавна програма транспортування нафти та газу до Європи (INOGATE) спрямована на підвищення надійності постачання енергоресурсів за допомогою багаторічних програм технічної допомоги. Програма проводиться за підтримки Секретаріату з енергетичної співпраці між ЄС та його країнами–сусідами у Чорноморсько–Каспійському регіоні.

З метою посилення співпраці в транспортній галузі у 2004 р. ЄК призначила Групу високого рівня з питань продовження основних транс'європейських транспортних осей до сусідніх країн та регіонів, яка підготувала Повідомлення «Принципові положення щодо транспорту в Європі та сусідніх регіонах». Документ окреслює перші кроки у напрямі тіснішої інтеграції транспортної системи ЄС з транспортними системами сусідніх країн.

Не залишається без уваги ЄС і будівництво кільцевої автомобільної магістральної дороги навколо Чорного моря для сприяння розвитку транспортної інфраструктури, розвитку туризму, торгівлі тощо та транспортного коридору Північ–Південь, що може пройти територією Індії, Ірану, країн Центральної Азії та Росії. За оцінками експертів, після введення в дію зазначеного транспортного коридору вдвічі–тричі скоротиться час перевезення вантажів із Середнього Сходу, Індії та Південно–Східної Азії до Європи.

Важливим завданням для розвитку транспортної сфери є робота з регуляторного зближення, що сприятиме досягненню уніфікованого та узгодженого застосування належних інструментів і стандартів. Конкуренція, можливості збільшення транспортних потоків, підвищення надійності, безпеки, здатності до взаємодії та спільного функціонування – все це є конкретними інтересами ЄС у транспортній сфері та важливими факторами для розвитку подальшої співпраці. До пріоритетних цілей належить авіаційна безпека та утворення спільного авіапростору.

Зважаючи на зростаючі потреби в транспортуванні вуглеводнів, важливого значення набуває безпека морських перевезень та транзиту енергоресурсів. Щодо цього важливими є такі проекти, як Бакинська законодавча ініціатива та INOGATE.

ЧР є транзитним регіоном з великою кількістю транспортних перехресть, як морського, так і сухопутного сполучення. Більшість ключових транспортних коридорів проходять саме територією України, тому їх безпека є також і українською відповідальністю. До транспортної безпеки відносять як безпеку сухопутних шляхів, так і морську безпеку, а саме: безпеку торгового флоту; боротьбу з тероризмом та організованою злочинністю на морі; збільшення співробітництва з питань безпеки на кордонах; реагування у випадках надзвичайних ситуацій; безпеку транспортування енергоносіїв тощо.

Розвиток транспортної сфери завжди перебуває на порядку денному ЄС. Прикладом може бути Євро–Азійський транспортний коридор, ключовою ланкою якого є поромна переправа Іллічівськ–Поті. Розвиток цього коридору фінансується ЄС у рамках програми TRASECA. Перспективним є кільцевий транспортний коридор навколо Чорного моря у рамках ОЧЕС.

Транспортна безпека вимагає тісної кооперації зацікавлених приморських держав та їх партнерів, зокрема ЄС. У цьому контексті видається важливим створення в Криму, за сприяння Євросоюзу, Центру безпеки транспортних комунікацій. Для створення подібного Центру Україна має

необхідний науково–технологічний потенціал. Для реалізації цього проекту потрібні інвестиції, можливе також функціональне залучення інших держав регіону та міжнародних організацій. Створення такого Центру надасть Україні можливість зайняти важливу нішу в системі міжнародних транспортних комунікацій та активізувати економіку Криму. Оскільки Україна має відповідну техніку й підготовлений персонал для швидкого відновлення ушкоджених трубопроводів з високим внутрішнім тиском, то в межах діяльності Центру було б доцільним проводити на території України навчання з підготовки кадрів для відновлення роботи трубопроводів,

Важливим безпековим аспектом ЄС є розвиток **транскордонного співробітництва** з метою зміцнення стабільності та безпеки в регіоні. Це можливо досягти шляхом підвищення можливостей Координаційного та інформаційного центру чорноморських кордонів в м. Бургас, Національних прикордонних координаційних центрів чорноморських країн (із залученням коштів програми «Інструмент ЄПС. Транскордонне співробітництво») та співпраці в межах румунської Ініціативи Чорноморської Прикордонної Безпеки, започаткованої у 2004 р.

Геополітичні та геоекономічні інтереси ЄС у ЧР походять від комплексного поєднання політичних, економічних, енергетичних та безпекових інтересів. Успішна реалізація політичних інтересів посилить позиції ЄС у регіоні та підвищить його роль як одного з провідних міжнародних гравців. ЧР є величезним ринком для європейських товарів та відкриває шлях до азійських ринків.

Розглянемо деякі важливі структуроформуючі аспекти сучасної європейської стратегії відносно ЧР, на які розраховують більшість країн басейну Чорного моря та які можуть позитивно вплинути на динаміку регіонального співробітництва. По–перше, посилення співробітництва з існуючими регіональними організаціями з метою реалізації спільних проектів та поглиблення регіональної єдності (ОЧЕС, ОДЕР–ГУАМ, СДВ) та активна співпраця з регіональними інститутами (DABLAS, Black Sea and Danube Commissions, Black Sea Strategic Action Plan) з питань захисту навколишнього середовища. Підкреслимо особливе значення ОЧЕС у контексті європейських інтересів в регіоні. У 2007 р. Європейська Комісія одержала статус спостерігача в ОЧЕС. Цей крок став основовою для розвитку інституційної співпраці між регіональною організацією і ЄС, а також базисом для глибокого залучення ОЧЕС до проектів Євросоюзу. Таким чином, ОЧЕС є поки що єдиною регіональною організацією, яку ЄС обрав як основного партнера у регіоні.

Формою реалізації інтересів ЄС є залучання до імплементації пріоритетних чорноморських програм за допомогою фінансової підтримки ЄБРР, Європейського Інвестиційного Банку та приватних фондів. Серед актуальних проектів варто назвати розвиток транспортної, енергетичної та телекомунікаційної інфраструктур (TACIS, TRACEKA, INOGATE, BlackSea PETra, Baku Process).

Створення єврорегіону «Чорне море» за сприяння Євросоюзу має посилити співпрацю між країнам ЧР у різних сферах, зокрема безпеці. Вперше ідея створення єврорегіону «Чорне море» була оприлюднена 30 березня 2006 р. у м. Констанц в рамках першої міжнародної конференції з питань міжрегіонального співробітництва в басейні Чорного моря. Друга конференція під назвою «Чорноморський єврорегіон» відбулася 3 листопада 2006 р. у турецькому м. Самсун. Третя міжнародна конференція «Міжрегіональна співпраця в чорноморському басейні» тривала 25–26 червня 2007 р. у м. Одеса. 18 березня 2008 р. відбулася зустріч представників Чорноморських країн та Ради Європи у м. Страсбург (Франція), присвячена розгляду проекту Статуту єврорегіону «Чорне море», підготовленого Одеською міською радою і доопрацьованого експертами Ради Європи та представниками м. Констанц (Румунія). Статут єврорегіону «Чорне море» підписано влітку 2008 р. у болгарському м. Варна дев'ятьма країнами: Болгарією, Вірменією, Грецією, Грузією, Молдовою, Російською Федерацією, Румунією, Туреччиною та Україною.

Серед **цілей** єврорегіону: захист спільних інтересів членів та підготовка спільної стратегії розвитку; обмін досвідом та ноу–хау; захист довкілля; розвиток інфраструктури (енергетичних систем, транспорту, мереж комунікацій); інвестування сфери відновлювальної енергетики; моніторинг ризиків морського транспорту та прибережних зон; контроль над потоками міграції; підтримка ініціатив у сфері туризму; багатосторонні програми в галузях культури, науки, освіти, охорони здоров'я, спорту, справ молоді.

Таким чином, Україна має потенціал для ініціювання низки проектів з метою створення повноцінної системи безпеки в Чорноморському басейні. Однак, для ефективнішого використання свого потенціалу Україні необхідно співпрацювати з іншими державами регіону та міжнародними організаціями. Зокрема, у співпраці з Європейським Союзом потрібно зосередитися на питаннях економічної та енергетичної безпеки; з НАТО – на антитерористичній діяльності; з Росією, Туреччиною та Румунією зверну-

ти більше уваги на питання безпеки судноплавства; з Грузією зосередитися на питаннях диверсифікації шляхів поставок енергоносіїв та маршрутів їх транспортування.

8.5. Розвиток України як регіонального лідера: стан та перспективи

Унікальне географічне положення України та нові геополітичні виклики, пов'язані передусім з розширенням НАТО та ЄС, вимагають від нашої держави здійснення політики регіонального лідерства на значній території Балто–Чорноморсько–Каспійського басейну відповідно до нових пріоритетів у контексті сучасних реалій та перспектив.

Україна має шанс здобути статус регіонального лідера за умови здійснення виважених політичних кроків і реалізації важливих транснаціональних економічних проектів, тобто інтернаціоналізації української економіки. Одним з ключових чинників, що сприятимуть цьому процесові, є найвищий коефіцієнт транзитності нашої держави. Україна має вигідне географічне положення у центрі Європи та достатньо розвинену систему наземних і водних шляхів сполучення. За деякими підрахунками, до 2010 р. транзитний товаропотік через Україну до країн Західної та Центральної Європи зросте до 158 млрд дол. на рік.

Особливості сучасної соціокультурної структури на європейському континенті, яка складається зі складної системи взаємовідносин між Європейським Союзом та Євро–Азійським об'єднанням під проводом Росії, створюють реальну можливість формування «серединного» об'єднання у складі держав Центральної та Східної Європи, яке могло б стати субрегіональним компонентом Великої Європи. Балто–Чорноморсько–Каспійське партнерство має всі шанси стати основою такого об'єднання, що зумовлено низкою чинників: членством балтійських країн в ЄС; посиленням інтересу до Чорноморського регіону з боку США, ЄС та НАТО; виникненням концепції Великого Чорноморського регіону; розбудовою альтернативних шляхів транспортування енергоносіїв до Європи з Каспійського регіону тощо. Участь України в Балто–Чорноморському співробітництві відкриває широкі перспективи політичної й економічної співпраці, що, зокрема, дозволяє нашій державі відігравати важливу роль сполучної ланки між країнами Балтії та Чорноморського басейну. Вигідне географічне розташування України визначає місце України в центрі не тільки геоекономічних, а й геополітичних

зв'язків між двома регіонами та стає основою для здійснення політики регіонального лідерства на значній території Балто–Чорноморсько–Каспійського басейну відповідно до нових пріоритетів у контексті сучасних реалій та перспектив.

Таким чином, зовнішня політика українського керівництва з метою посилення ролі країни у глобальній та регіональній системах міжнародних відносин має спрямовуватися за такими напрямами:

- розбудова та повноцінне використання усіх переваг двосторонніх контактів з основними партнерами (США, Росія, Польща, Чеська Республіка, Литва та ін.);
- активізація міждержавної взаємодії з іншими країнами в межах існуючих та нових міжнародних і регіональних організацій.

Сьогодні Україна є членом близько 60 регіональних і світових організацій. Але виходячи з політичних та економічних потреб, Україна має прагнути до створення багатосторонньої регіональної системи міжнародного співробітництва. Особливе значення для України як для потенційного регіонального лідера має подальша активізація участі в таких регіональних утвореннях як Спільнота демократичного вибору, ОДЕР–ГУАМ, Вишеградська група, Організація Чорноморського економічного співробітництва (ОЧЕС), Центральноєвропейська ініціатива (ЦЄІ), Пакт стабільності для Південно–Східної Європи. Прагматичною і обережною є участь України в Співдружності незалежних держав (СНД) і Єдиному економічному просторі (ЄЕП).

Відповідно до пріоритетів зовнішньої політики України зусилля мають спрямовуватись на створення навколо нашої держави надійної смуги миру та стабільності. У цьому контексті прикордонні держави є стратегічними партнерами України у забезпеченні регіональної стабільності та безпеки, активній демократизації регіону, розвитку регіонального співробітництва в рамках регіональних міжнародних організацій, забезпеченні надійної охорони державних кордонів, розв'язанні регіональних конфліктів.

Основними зовнішньополітичними завданнями України в процесі реалізації політики регіонального лідерства є:

- активна участь у процесі врегулювання Придністровської кризи, яка є безпосереднім викликом національній безпеці України;
- посилення співпраці в рамках ОЧЕС, ОДЕР–ГУАМ, СДВ;
- розвиток співробітництва з ЄС у регіональних організаціях;
- зміцнення безпеки кордонів та системи експортного контролю з метою запобігання незаконній діяльності та організованій злочинності;

- інтенсифікація співпраці у сфері розвитку громадянського суспільства та в гуманітарній сфері (наука, культура, освіта тощо);
- активна взаємодія з країнами Балтії;
- приєднання до транспортних та енерготранспортних проектів у межах Європа – Кавказ – Азія;
- співробітництво у сфері безпеки з ЄС та НАТО відповідно до регіональних ініціатив: «Чорноморська гармонія», Blackseafor.

Особливо важливою для України є посилення співпраці з сусідніми східноєвропейськими країнами та координація дій у межах Балто–Чорноморсько–Каспійського партнерства у політичній, військовій, економічній та культурній сферах. Це визначається, зокрема, тим, що ці країни мають багато спільного в історичній долі, ментальності народів, рівнях економічного, науково–технічного і культурного розвитку, багаторічний досвід співпраці.

Складовою зовнішньополітичних орієнтирів України є її утвердження як регіонального лідера, в тому числі шляхом реалізації на практиці своєї ролі країни–гаранта врегулювання Придністровської проблеми. Наявність у даному регіоні зони нестабільності створює загрозливу ситуацію для національної безпеки України та досягнення статусу регіонального лідера. Наявність конфлікту в регіоні є також перешкодою для ефективної реалізації міжнародних проектів, а саме:

- проектів 4–х транспортних коридорів, що проходять територією нашої держави, а два з них – безпосередньо через Одеську область: № 7 Дунайський(Австрія–Угорщина–Югославія–Болгарія–Румунія–Молдова–Україна) та № 9 (Гельсінкі–Санкт–Петербург–Київ (Москва)–Одеса (Кишинів)–Бухарест–Александропуліс);
- проекту Євро–Азійського транспортного коридору (Іллічівськ–Поті–Тбілісі–Баку) в рамках програми Євросоюзу TRASECA, що після побудови нафтопроводу «Одеса–Броди» та нафтотерміналу «Південний» має реальний шанс перетворитися на енерготранспортний.

Україна протягом всього періоду існування Придністровської проблеми підтримувала територіальну цілісність і державний суверенітет Республіки Молдова. Важливим внеском України в урегулювання конфлікту став план «До врегулювання – через демократію», запропонований Президентом України В. Ющенком 22 квітня 2005 р. Ініціативи української сторони були підтримані всіма учасниками переговорного процесу, а також ЄС та США. Але реалізація плану ускладнюється тим, що Росія у своїх зовнішньополітичних інтересах прагне до домінування

на території Молдови, використовуючи доступні політичні, економічні та силові важелі впливу.

Оприлюднені Президентом Молдови В. Вороніним на початку березня 2008 р. ініціативи РФ про її допомогу у поверненні Придністровського анклаву до складу Молдови в обмін на лояльність Кишинева щодо РФ, а також низку умов у межах блокової політики Східної Європи, свідчать про активізацію зовнішньої політики Москви у цьому напрямі[47].

Після одностороннього проголошення незалежності Косова політика Росії щодо невизнаних територіальних утворень на пострадянському просторі помітно змінилася. Зокрема в питанні конфлікту у Молдові РФ стала позиціонувати себе не лише як «гаранта придністровського врегулювання», але як силу, що «сприяє відновленню територіальної цілісності Молдови».

Власне, в документі з робочою назвою «План політичного врегулювання конфлікту в Придністров'ї», що підготувала Москва, йдеться про формування федеративного устрою для Республіки Молдова, тобто повернення до російського так званого «Плану Козака» 2003 р. При цьому РФ висуває перед Кишиневом певні умови:

- прийняття декларації про визнання постійного нейтралітету Молдови (це закріплено Конституцією країни від 1993 р.), яку мають підписати Росія, Україна, ОБСЄ, ЄС та США;
- збереження російської військової присутності у Молдові на невизначений термін;
- надання гарантій недоторканості придністровської власності, що була приватизована російськими підприємствами.

Наслідком посиленого впливу Росії стала заява Президента Молдови про те, що він не бачить користі від присутності в ГУАМ, понад те, така присутність стає обтяжливою для Молдови[48]. Тобто умови, що були поставлені Москвою перед Кишиневом, передбачають також переформатування блокових відносин на пострадянському просторі.

Зазначена ситуація може призвести до втрати Україною лідерства у розв'язанні Придністровського конфлікту та втрати Молдови як союзника і партнера в ОДЕР–ГУАМ. У результаті цього перед Україною постала необхідність активізувати учать у переговорному процесі навколо

---

[47] *Воронин В.* Мы с Владимиром Путиным давно потеряли вкус к собственным хотелкам // Коммерсантъ. – 2008. – 11 марта. – № 38 (3855) // http://www.kommersant.ru/doc.aspx?fromsearch=a9bacc91–490e–4ec2–89f0–1dbc834b6cfe&docsid=865338

[48]0 *Харитонова Н.* Признание «непризнанных»: Возможны варианты // http://kreml.org/opinions/176424331

Придністровської кризи, а також навколо нових ініціатив РФ. Сьогодні це є найважливішим регіональним зовнішньополітичним завданням, яке має підвищити роль України як країни–гаранта врегулювання конфлікту та регіонального лідера.

Іншим важливим завданням у контексті регіональної взаємодії є посилення співпраці в рамках ГУАМ. Країни, об’єднані спільними цінностями та цілями, можуть створити якісно інший геополітичний ландшафт у регіоні. Після вдалої реанімації цієї організації під новою офіційною назвою «Організація за демократію та економічний розвиток – ГУАМ» сусідні країни регіону, зокрема Литва, Польща, Румунія та Болгарія, ініціювали створення «Групи друзів ГУАМ в ЄС». Не менш важливо, що центром цього альянсу визнано Київ. Таким чином, кристалізується партнерство, покликане об’єднати на сучасному етапі ключові транзитні держави Європи. Але належне функціонування регіонального проекту ГУАМ та його дієздатність залежатиме від наявності руху товарів та енергоносіїв за віссю Південь–Північ, тобто від наповнювання його реальними проектами.

Знаковою подією в межах співпраці ГУАМ стало підписання Статуту, що оформило процес трансформації ГУАМ на повноцінну міжнародну регіональну організацію. У Статуті визначено цілі, принципи, пріоритети та структура Організації. Створено Секретаріат Організації, який розміщується у Києві, що значно посилює роль столиці України як важливого міжнародного політичного центру. Документом передбачено запровадження інституту партнерства як особливого суб’єкта правовідносин у рамках ГУАМ.

Закон України «Про ратифікацію Статуту Організації за демократію та економічний розвиток – ГУАМ» уможливив започаткування повноцінної діяльності Організації для досягнення нею статутних цілей. Крім того, ратифікація Статуту свідчить про створення сприятливих умов для реалізації національних інтересів України на регіональному рівні, а також сприяє просуванню міжнародних ініціатив України в рамках взаємодії зі стратегічними партнерами.

До найважливіших досягнень організації ГУАМ за останній період можна віднести:

- позитивні результати функціонування Зони вільної торгівлі ГУАМ: за 2006–2007 рр. торгівля між країнами організації збільшилася до 3 млрд дол. США;
- висування країнами–членами ГУАМ проекту Резолюції в Генеральній Асамблеї ООН «Тривалі конфлікти на просторі ГУАМ та їх наслідки для міжнародного миру, безпеки та розвитку» (5 грудня 2007 р.);

- активна співпраця з зовнішніми партнерами, а саме: **ГУАМ–Польща –** сфера транспортну, енергетики, туризму, функціонування Зони вільної торгівлі ГУАМ; **ГУАМ–Японія –** інвестиції, енергоощадні технології, туризм; **ГУАМ–Литва –** мирне врегулювання конфліктів, відновлення територіальної цілісності країн–членів ГУАМ, співробітництво в рамках групи друзів ГУАМ в ЄС; **ГУАМ–США –** в рамках Віртуального Центру по боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, розповсюдженням наркотиків та іншими небезпечними видами злочинів, Програма підтримки транспорту та торгівлі, формування Другої Рамкової Програми співробітництва ГУАМ–США;
- налагоджено взаємодію держав–членів ГУАМ в рамках ООН, ОБСЄ, Ради Європи, ЄС, РЕАП, ЮНЕСКО, міжнародних організацій у Женеві. За 2007 р. оприлюднено понад 60 спільних заяв та виступів ГУАМ з різних міжнародних питань.

Пріоритетними завданнями України в рамках співпраці з ОДЕР–ГУАМ залишаються:

- активізація роботи над реалізацією положень Спільної декларації голів держав ГУАМ з питань врегулювання конфліктів, що була прийнята у 2006 р., а також сприяння прийняттю Резолюції, поданої до Генеральної Асамблеї ООН;
- реалізація спільних проектів з розбудови транспортної інфраструктури, в тому числі відправка вантажів з України і Молдови до країн Перської затоки та Близького Сходу територією Азербайджану та Грузії, поліпшення залізничних комунікацій між Україною та Молдовою;
- продовження співробітництва України із зовнішніми партнерами;
- посилення співробітництва з ЄС та НАТО.

Для України інтенсифікація співпраці в рамках ОДЕР–ГУАМ – це шлях до зміцнення міжнародного авторитету, як власного, так і самої організації, що сприятиме посиленню ролі України як регіонального лідера та відкриє додаткові можливості співробітництва з впливовими світовими акторами. Активне позиціювання України в Чорноморському регіоні та співробітництво зі світовими центрами, в свою чергу, сприятиме виходу до додаткових джерел енергопостачання, посиленню транзитно–транспортного та енергетичного потенціалу України, створить сприятливі умови для отримання додаткових можливостей виходу на ринки Близького Сходу та Центральної Азії.

Розширення Європейського Союзу до берегів Чорного моря зумовлює об’єктивну його зацікавленість у співпраці з регіональними структурами.

У цьому контексті ще одним перспективним партнером ЄС (після ОЧЕС) може бути ГУАМ. Цілі та завдання ГУАМ збігаються з цілями та завданнями, що стоять перед ЄС у Чорноморсько–Каспійському регіоні. Вони полягають у закріпленні системи безпеки та стабільності у спосіб розвитку регіонального співробітництва. Діалог з усіма країнами ГУАМ ЄС веде в межах єдиного політичного інструменту – Європейської Політики Сусідства. ГУАМ у свою чергу через високий рівень інтегрованості інтересів країн–членів є одним з дієвих інструментів регіональної співпраці. Найперспективнішими сферами співробітництва у форматі ЄС–ГУАМ є боротьба з організованою злочинністю (незаконна міграція), енергетика та транспорт.

На особливу увагу заслуговує членство України в Організації чорноморської економічної співпраці (ОЧЕС) та співробітництво в межах цієї організації, як двостороннє, так і з Євросоюзом, особливо враховуючи той факт, що ЄС обрав ОЧЕС як платформу для реалізації своєї політики «Чорноморська Синергія».

Для України результатами піврічного головування в ОЧЕС (1 листопада 2007 р. – 30 квітня 2008 р.)[49] стало посилення свого політичного та економічного впливу в цій організації та в регіоні. Протягом цього періоду Україна вжила низку заходів, спрямованих на активізацію міжпарламентської діяльності, посилення економічного та інвестиційного співробітництва, запровадження гуманітарної співпраці, серед яких:

- міжнародна науково–практична конференція «Безпека і стабільність в регіоні Чорного моря: регіональна співпраця та врегулювання «заморожених конфліктів»;
- перший міжнародний Чорноморський контейнерний саміт;
- перший банківський форум країн–членів ОЧЕС;
- конгрес ректорів Мережі університетів країн Чорноморського регіону, метою якого є розвиток академічного співробітництва, науки та освіти в рамках ОЧЕС.

Пріоритетним завданням для України як члена ОЧЕС сьогодні є участь у реалізації кільцевої автомагістралі навколо Чорного моря. Магістраль має бути завдовжки понад 7 тис. км і за маршрутом пролягатиме: Стамбул–Самсун–Трабзон (Туреччина)–Батумі–Поті (Грузія)–Єреван (Вірменія)–Баку (Азербайджан)–Новоросійськ–Ростов–на–Дону–Таганрог (РФ)–Маріуполь–Мелітополь–Одеса (Україна)–Кишинів (Молдова)–Бухарест–

[49] Можливість головування в ОЧЕС надається кожній країні–члену відповідно до передбаченого в уставі цієї організації алфавітного порядку ротації один раз на кожні 6,5 років.

Констанца (Румунія)–Софія (Болгарія)–Белград (Сербія)–Тирана (Албанія)–Александропуліс (Греція).

Поза зазначеними форматами країни регіону співпрацюють з ЄС також в межах Програми прикордонного співробітництва «Чорне море», проекту Комунікації Європейської Комісії «Чорноморська Синергія – нова регіональна ініціатива», головна ідея якого полягає у досягненні зближення між Чорноморським регіоном і ЄС шляхом конкретних заходів взаємної співпраці у питаннях енергетики, транспорту, екології, переміщення та безпеки тощо.

Таким чином, головні зусилля нашої країни в рамках регіональних організацій у Балто–Чорноморсько–Каспійському регіоні на сучасному етапі мають бути спрямовані на:

- зниження негативних тенденцій у регіоні, які перешкоджають регіональним інтеграційним процесам (територіальні проблеми, політичне протистояння, економічна слабкість);
- перетворення об'єднання ГУАМ на потужну регіональну організацію, наповнену реальним економічним змістом;
- співпрацю в рамках ОЧЕС, посилення взаємодії з ЄС та НАТО;
- просування вигідних Україні спільних транспортних та енергетичних проектів;
- розбудову Євро–Азійського транспортного коридору, зокрема його Балто–Чорноморсько–Каспійської складової;
- співпрацю у сфері видобутку й транспортування каспійської нафти на європейський ринок.

Пріоритетним завданням України у напрямі реалізації стратегії регіонального лідерства також є активна співпраця з країнами Балтії, що приєднaлися до україно–грузинської ініціативи Спільноти Демократичного Вибору у 2005 р. Країни Балтії вже вважають Україну інтегруючий елементом великого Балтійського регіону, зазначаючи, що її територією проходять кордони Балтійської Європи з іншими важливими для них геополітичними регіонами.

Головні зусилля нашої країни сьогодні мають бути спрямовані на те, щоб перетворити Спільноту демократичного вибору на потужну регіональну організацію, сприяти наповненню її діяльності реальним економічним змістом. Зокрема досить перспективним видається проект відновлення «Великого шовкового шляху» за маршрутом Стамбул–Самсун–Тбілісі–Єреван–Баку–Тегеран–Ашгабад–Бухара–Душанбе–Кашгар» (Китай). На наступному саміті СДВ у Тбілісі було б доцільно розглянути перспекти-

ви і можливості реалізації газотранзитного проекту Іран–Азербайджан–Грузія–Україна–Європа («Білий потік»).

Успіх Балтії у трансокеанічних перевезеннях значною мірою залежатиме від її спроможності з'єднати балтійські порти з чорноморським та каспійським басейнами. Для посилення балтійської інтеграції нашої держави, країнами цього регіону ініційовано:

- створення в Ельблонзі (Польща) «Балтійського порту для України» з відповідним портово–комерційно–науковим комплексом, з яким співробітничає та обмінюється досвідом морський порт Рені[50];
- участь у роботі Гельсінського комітету[51] (за умови прийняття Гельсінської конвенції українською стороною), Єврорегіону «Балтика» та інших формах співробітництва.

Зокрема балтійські та скандинавські експерти вважають, що ратифікація Україною зазначеної Конвенції та виконання її положень поряд з фінансуванням екологічних проектів за рахунок балтійських фондів створить сприятливі умови для спільних зусиль щодо захисту навколишнього середовища з метою недопущення знищення екосистеми Балтійського басейну.

До актуальних аспектів українсько–балтійської співпраці належать: проект побудови балтійської АЕС, що підтримується всіма учасниками проекту – Литвою, Латвією, Естонією та Польщею, та варіант продовження нафтопроводу «Одеса–Броди» не лише до Плоцька та Гданська у Польщі, а й до Мажейкяйського НПЗ у Литві.

У цілому об'єднуючим фактором у відносинах між Україною та країнами Балтійського басейну є, крім спільного історичного минулого, бажання сформувати альянс країн Балто–Чорноморсько–Каспійської дуги для впливу на процеси, що відбуваються в регіоні, а також наміри створити пояс енергетичної безпеки.

Особливого значення у цьому контексті набуває нова енергетична регіональна ініціатива створення Каспійсько–Чорноморсько–Балтійського Енерготранзитного Простору. Мета цієї ініціативи полягає в об'єднанні зусиль країн–транзитерів для спільного створення реальних умов для гарантованого та безпечного транзиту вуглеводних енергоносіїв відповідно

---

[50] *Лопнов Я.* Зелене світло для українського порту в Ельблонгу //Дзеркало тижня. – 2007. – № 49 (678); 22–28 грудня // http://www.dt.ua/2000/2675/61529/.

[51] Гельсінська Конвенція з захисту морських екосистем в регіоні Балтійського моря прийнята у 1992 році, набрала чинності 17 січня 2000 року. Особливим завданням Конвенції є забезпечення правової бази для міжнародного співробітництва в Балтійському регіоні. Конвенція містить вимоги доступності екологічної інформації та вжиття заходів щодо підвищення поінформованості суспільства, більшої відкритості між країнами.

до положень та в дусі Європейської Енергетичної Хартії при забезпеченні балансу інтересів між виробниками, споживачами та транзитерами. Тобто фактично йдеться про створення паралельного, конкурентоспроможного об'єднання задля реалізації країнами–учасницями власних амбітних енерготранзитних проектів.

Проте Україна не може претендувати на роль регіонального лідера, залишаючись залежною від російського імпорту енергоносіїв. Оптимальною відповіддю України на виклики в енергетичній сфері має бути лише продовження послідовної роботи з диверсифікації джерел і маршрутів постачання енергоносіїв в Україну. Основними шляхами реалізації цієї мети може стати отримання нафти і газу з Каспійського регіону і Середньої Азії (нафтопровід «Одеса–Броди–Плоцьк» після завершення його будівництва і газотранзитний проект Іран–Азербайджан–Грузія–Україна–Європа). Оскільки інтереси України і держав ЄС збігаються з багатьох питань, у тому числі з питання диверсифікації енергоносіїв, Україна має якомога ефективніше використати цю обставину для активізації курсу євроінтеграції, який має наповнитись конкретними спільними економічними проектами, зокрема у сфері енергетики.

Найважливішим завданням на шляху до становлення держави як потужного суб'єкта міжнародних відносин та набуття статусу регіонального лідера має бути консолідація української нації та її об'єднання навколо національної ідеї. Процес формування української політичної нації є досить складним, суперечливим і тривалим у часі. Проте лише консолідована нація здатна позиціонувати себе як впливова регіональна держава.

Найбільшою проблемою формування української політичної нації є певні відмінності в політичному, культурному і ментальному вимірах між Сходом і Заходом України, що є об'єктом спекуляцій антиукраїнських політичних сил. Лише чітка і послідовна політика національного відродження зможе остаточно усунути міфологему про «цивілізаційний розлам», який нібито поділяє нині Україну. Необхідно розробити державну програму подальшого зміцнення політичних, економічних і особливо культурних зв'язків між Сходом і Заходом України.

Сьогодні в Центрально–Східній Європі вирізняються три регіональних лідери – Україна, Польща і Румунія. На наше переконання, свою роль регіонального лідера Україна може реалізувати лише у співпраці з Польщею і Румунією, а не в конкуренції з ними. Центрально–Східна Європа як субрегіон Великої Європи може відбутися лише за умови тісної взаємодії всіх ключових гравців регіону.

8.6. Розширення Шенгенського простору до кордонів з Україною: наслідки та перспективи

Останнє масштабне розширення Європейського Союзу у 2004 р. за рахунок нових 10 членів, зокрема сусідів України, принципово змінило функцію західного кордону України, який, власне, відтоді став і ***зовнішнім кордоном ЄС.*** За цей період, країни–сусіди України, Угорщина, Словаччина та Польща, зробили важливі кроки у напрямі своєї повної інтеграції в європейські структури.

Результатом таких кроків став вступ цих країн до Шенгенської зони (22 грудня 2007 р.), що означає скасування між ними та іншими членами Шенгенської угоди внутрішніх кордонів, розширення зони гарантованої свободи і вільне переміщення людей, товарів, послуг, капіталів. Це також означає, що зовнішній кордон ЄС (західний кордон України) став і зовнішнім кордоном Шенгенської зони. Це вимагає від Угорщини, Словаччини та Польщі повного беззаперечного виконання ними Шенгенських домовленостей, викладених у Плані дій щодо запровадження Шенгенських стандартів (Schengen Action Plan) ***щодо зобов'язання надійної охорони своїх кордонів як зовнішніх кордонів ЄС*** в інтересах національної, регіональної та міжнародної безпеки. Власне, ця ділянка кордону стає частиною «передової лінії оборони» ЄС у боротьбі з нелегальною міграцією та транскордонною злочинністю.

Реалізуючи проголошену стратегію євроатлантичної інтеграції, Україна позитивно сприймає поширення режиму вільного пересування на територію всіх країн ЄС. Водночас перенесення основних режимних та контролюючих заходів на кордон з нашою країною небезпідставно викликає побоювання громадян щодо появи певних ознак ***«залізної завіси»*** на кордоні, яка протягом багатьох років була взірцем добросусідських відносин. Близько **3,5 млн євро** коштує оснащення нового Шенгенського кордону тільки між Словаччиною і Україною спеціальними пристроями для його контролю (сенсорні камери, спеціальні сканери, комп'ютерна система SiSone 4 all тощо, кількість прикордонного персоналу збільшена майже втричі).

Сьогодні інфраструктура, розташування прикордонних підрозділів зі словацької сторони вже запроваджені. Значно розширено смугу фізичної охорони державного кордону, що дає можливість активно маневрувати силами, а прикордонні наряди не локалізовані виключно біля кордону. Фактично, тут впроваджено таку систему стаціонарних

відділень: вони своїми ділянками відповідальності сягають углиб країни до 15 кілометрів. Для цього реформовано відповідно до певних стандартів прикордонну поліцію, силами якої не лише охоронятиметься кордон, а й додатково перевірятимуться іноземні особи на головних шляхах Словаччини.

На контрольно–пропускних пунктах країн, що наприкінці 2007 р. приєдналися до Шенгенської візової системи, встановлено технічне оснащення сучасних зразків, зокрема й у межах «зеленого кордону»; працюють різноманітні датчики руху, виявлення зумисне захованих предметів, активного електронного та інших видів випромінювання; встановлено стаціонарні термокамери спостереження, працюють біолокатори. Таке устаткування має Словаччина, Угорщина, Польща, наразі активно оснащується ним і Румунія. На це витрачаються чималі кошти. Наприклад, на підготовку Румунії до вступу в ЄС та на облаштування її кордонів Євросоюз виділив 560 млн євро. Словаччина на подібні витрати отримала 44 млн євро, незважаючи на те, що ділянка її кордону з Україною значно менша. Понад 250 млн євро отримала й використала на обладнання кордонів Угорщина.

Україна сподівається, що підвищення безпеки зовнішнього кордону ЄС країн–сусідів України не перешкоджатиме добросусідським відносинам з ними, а запровадженням ***Інституту місцевого прикордонного руху*** стало підписання Угоди між Україною і Угорщиною. Аналогів такої угоди поки що не існує в ЄС. До зони дії Угоди залучено **384** українських та **244** угорських населених пункти, можливість вільного пересування матимуть 750 тис. закарпатських жителів прикордонних територій. У табл. 8.2 наведено суттєві відмінності про малий прикордонний рух, які спостерігаються за угодою від 19 вересня 2007 р. та угодою від 28 травня 1993 р.

Таблиця 8.2

За Угодою від 28 травня 1993 р.	За Угодою від 19 вересня 2007 р.
Перебування – 10 днів	Перебування – 90 днів
В’їзд на територію Угорської Республіки громадян, які постійно проживають в Саболч–Сатмар–Берег і Гайду–Бігар областях Угорської Республіки та Закарпатської області.	В’їзд на територію Угорської Республіки громадян України, які проживають принаймні три роки постійно в (Саболч–Сатмар–Берег і Гайду–Бігар та частина Боршод–Абауй–Земплин **– 244** населених пункти). Перелік населених пунктів прикордонної зони на території України (прикордонні райони Закарпатської області – **384** населених пункти).

Закінчення таблиці 8.2

За Угодою від 28 травня 1993 р.	За Угодою від 19 вересня 2007 р.
Пункти спрощеного пропуску: 1. Дзвінкове–Лонья. 2. Косино–Барабаш 3. Лужанка–Берегшурань 4. Вилок–Тісабеч	Прикордонні жителі можуть перетинати кордон через прикордонні пункти пропуску, відкриті для **міжнародного** пасажирського сполучення, а також через пункти пропуску, відкриті для **місцевого** прикордонного руху 1.Чоп–Захонь 2.Саловка–Еперєшке 3. Дзвінкове–Лонья. 4. Косино–Барабаш 5. Лужанка–Берегшурань 6. Вилок–Тісабеч А також створення нових пунктів пропуску: Велика Паладь–Мала Паладь; Соломоново–Дьєречке.
Документи на право перетинання державного кордону у спрощеному порядку видаються компетентними органами Сторін (паспортний відділ).	Органи, уповноважені приймати заяви про оформлення дозволів на спрощений перетин кордону: Генеральне консульство України в Ніредьгазі. Генеральне консульство Угорської Республіки у м. Ужгород. Консульство Угорської Республіки у м. Берегове.

За словами Генерального консула Угорської Республіки у м. Ужгород п. Вілмоша Сікловарі, певним позитивом можна вважати те, що «Євросоюз з ініціативи Угорщини, вивчив можливості прикордонного співробітництва, схвалив цей досвід, і тепер малий прикордонний рух потрапив до досягнень Європейської унії»[52].

Наразі в процесі підписання такі саме Угоди між Україною та Польщею, Україною і Словаччиною, які можна розглядати як реальну умову регіонального розвитку та новий невикористаний резерв транскордонного співробітництва.

При цьому Україна хотіла б бачити ***консолідовану*** позицію країн–сусідів при визначенні територіальної зони застосування принципів місцевого прикордонного руху (до 50 км), що, безперечно, сприяло б стратегічним цілям транскордонного співробітництва на нових східних кордонах ЄС, принаймні в межах Карпатського Єврорегіону (прикордонні території України, Угорщини, Словаччини, Польщі та Румунії), пом’якшуючи виклики для транскордонної співпраці цих країн.

[52] Урядовий кур’єр. – 2008. – 5 квіт. – С. 6.

Підписання Угод про місцевий прикордонний рух – один із кроків та елемент отримання для громадян України спрощеного візового і у перспективі безвізового режиму (у межах виконання Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз).

Ще угодою між Угорською Народною Республікою та СРСР про спрощений порядок переходу державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних населених пунктах від 1 серпня 1985 р., на пропускних пунктах радянсько–угорського кордону можна було використовувати спрощений режим переходу кордону (саме в цьому році в Шенгені була підписана Угода членами Європейської спільноти). Дію цього режиму було продовжено на основі угоди між Угорщиною та Україною від 26 лютого 1993 р. про спрощений порядок перетинання державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних областях. Проте з 1 серпня 2003 р. цей режим було скасовано у зв'язку з інтеграцією Угорщини до Європейського Союзу.

Розпорядження Ради ЄС № 1931/2006 «Про визначення правил малого прикордонного руху на зовнішніх сухопутних кордонах країн–членів ЄС і про зміну розпоряджень Шенгенської Угоди» визначає поняття малого прикордонного руху, згідно з яким малим прикордонним рухом вважається систематичний перетин зовнішнього кордону жителями прикордонних територій, наприклад, з метою перебування на даній території з соціальних, культурних або обґрунтованих економічних чи сімейних причин, яке у разі безперервного перебування на території відповідної держави не може перевищувати трьох місяців**.**

Мінімальний період дії дозволу для малого прикордонного руху (спрощеного перетину кордону) становить один рік, а максимальний – п'ять років. Оплата за розгляд заявок на видання таких дозволів не може перевищувати оплату за розгляд заявок на видачу багаторазових короткотермінових в'їзних віз. *Мешканцем прикордонної території* вважається такий громадянин третьої країни, який правомірно перебуває на прикордонній з сусідньою країною–членом ЄС території як мінімум один рік.

У цьому документі зазначається, що на основі двосторонніх угод для громадян, які отримали дозвіл на спрощений перетин кордону, можуть вже на існуючих КПП створюватися ***окремі коридори*** або окремі переходи. У ст. 18 також передбачено, що Комісія ЄС до 19 січня 2009 р. має подати до Парламенту та Ради ЄС звіт про виконання вже існуючих двосторонніх угод про спрощений перетин кордону.

На території Закарпаття, що належать до зони малого прикордонного руху, проживає приблизно 600–750 тис. громадян України. Область з її геополітичними можливостями не лише реально пристосована, а й покликана бути містком і зв'язуючою ланкою між ЄС та Україною. Такою особливою роллю регіон завдячує своєму географічному положенню, історії та національній структурі населення.

Таким чином, зважаючи на правила, визначені у розпорядженні Ради ЄС, та положення Угоди між Урядом Угорської Республіки і Кабінетом Міністрів України про правила малого прикордонного руху, ***головними елементами*** режиму малого прикордонного руху є такі.

1. У додатку до Угоди подається **перелік** прикордонних населених пунктів (по обидва боки кордону), на які поширюється дія Угоди. Йдеться про населені пункти, розташовані в **50 кілометровій** зоні по обидва боки кордону.

2. **Дозвіл** на спрощений перехід кордону може отримати мешканець, який постійно проживає на цій (прикордонній) території мінімум 3 роки. Підтвердження постійного місця проживання може здійснюватися внутрішнім паспортом, українським закордонним паспортом або довідкою про зареєстроване постійне місце проживання.

3. Дозвіл дає право на багаторазовий в'їзд і перебування протягом максимум 90 днів у межах шести місяців у прикордонній зоні іншої країни, особливо з соціальних, культурних, сімейних або обґрунтованих економічних причин. Дозвіл видається відомствами країни в'їзду, що практично означає консульські служби Генерального консульства Угорської Республіки в містах Ужгород та Берегове, і, очікувано, Генерального консульства України в місті Ніредьгаза.

4. Термін дії дозволу на спрощений перетин кордону становить мінімум один рік і максимум п'ять років, але не може перевищувати терміну дії проїзного документа (у даному випадку – терміну дії закордонного паспорта).

5. Передбачається, що на триваліший період уводитимуться дозволи у вигляді пластикових карток, які виготовлятимуться за відповідною технологією й придатні для біометричної ідентифікації. Але до їх введення дозволи на спрощений перехід кордону вклеюватимуться у закордонні паспорти, швидше за все, подібно до візових наклейок, які використовуються нині. Це одночасно означає, що для отримання дозволу спрощеного перетину кордону необхідною буде наявність дійсного закордонного паспорта.

6. Дозвіл на спрощений перетин кордону видаватиметься протягом короткого періоду та не більше ніж упродовж 30 днів від дати подання заявки. Збір за дозвіл становитиме 20 євро. Згідно з угодою між Україною і ЄС про спрощений режим видачі віз для громадян України збір за видачу шенгенської візи становитиме 35 євро. З 1 січня 2008 р. така саме сума збору нараховуватиметься і за видачу шенгенської візи угорськими відомствами. Водночас як відносно шенгенської візи, так і відносно малого прикордонного руху значне коло осіб звільнятиметься від сплати збору (наприклад, інваліди, пенсіонери, діти віком до 18 років).

7. Якщо раніше поставали питання щодо обмеженого користування пунктами пропуску для здійснення малого прикордонного руху, то в ухваленому рішенні таких обмежень немає. Згідно з Угодою для здійснення малого прикордонного руху можуть використовуватися всі пункти пропуску як з угорської, так і з української сторони угорсько–українського кордону, відкриті для міжнародного пасажирського руху, а також пункти пропуску, відкриті для малого прикордонного руху.

8. Двостороння Угода набуває чинності на 30–й день після проведення внутрішніх правових процедур і взаємного повідомлення про це дипломатичними каналами. Для цього необхідно провести внутрішню правову гармонізацію, ратифікацію угоди і підготувати відповідні виконавчі дії.

У зв'язку з Угодою про малий прикордонний рух природно постає запитання про те, які міри будуть застосовані до мешканців прикордонних територій, які мають такі дозволи, але під час своїх поїздок не дотримуватимуться правил Угоди. Тому дуже важливо, щоб за наявності дозволу на спрощений перехід кордону в'їзд здійснювався виключно на визначену Угодою територію. За порушення угоди про малий прикордонний рух особу, яка перетне визначену Угодою зону, можуть депортувати з Угорщини навіть на період до п'яти років. За даними Генерального консульства Угорської Республіки в м. Ужгороді з моменту введення малого прикордонного руху наразі відбулося затримання трьох осіб із Закарпатської області на шляху до Будапешту, які були депортовані[53].

Експерти європейської спільноти вважають, що перехід Угорщини до безвізового режиму спричинить за собою значне збільшення поїздок громадян країн–сусідів до ЄС, і радять проводити інформаційні кампанії, які б роз’яснювали громадянам межі їхніх прав у контексті безвізового режиму. Отже, зростання рівня поінформованості про реальні права і обов’язки відвідувачів сприятиме уникненню небажаних наслідків, та-

[53] http://www.vengria.com/index.php?page=news&set=month&id=3230

ких як перебільшення максимального терміну перебування (90 днів), нелегальне працевлаштування тощо, які, у випадку масовості, ***можуть поставити під сумнів доцільність застосування безвізового режиму до України.***

Зазначимо, що у січні 2008 р. в Угорщині проведено інтеграцію угорських прикордонних і поліцейських органів. Частину особового прикордонного складу, яка звільнилася на західній частині кордону, передбачено перегрупувати саме для організації так званих глибинних прикордонних перевірок. Також плануються сумісні перевірки органів правопорядку у зоні, що перевищує відстань 50 км. Такі перевірки в межах своїх національних кордонів проводитимуться і правоохоронними органами інших країн–членів Шенгенської угоди.

Як альтернатива шенгенським візам, малий прикордонний рух сприятиме тому, щоб кордони шенгенської зони не перешкоджали легальній торгівлі, а також регіональній співпраці між сусідами. Впровадження у дію інституту малого прикордонного руху між Угорщиною і Україною сприятиме подальшому розвитку добросусідських відносин між країнами, збереженню і підтримці соціальних, культурних, сімейних, економічних зв'язків між жителями прикордонних територій. У табл. 8.3 наведено порівняльні дані видачі віз протягом грудня 2007 р. – січня–квітня 2008 р. Генконсульствами Угорщини та Словаччини у м. Ужгород та м. Берегове.

Таблиця 8.3

Тип візи	Генеральне консульство Угорщини в м. Ужгород	Консульство Угорщини в м. Берегово	Генеральне консульство Словаччини в м. Ужгород
Шенгенська грудень 2007 р. січень–квітень 2008 р.	183 4190	762 2258	дані уточнюються
Дозвіл малого прикордонного руху грудень 2007 р. січень–квітень 2008 р.	152 3969	2341 6380	дані уточнюються

Водночас експерти відзначають, що останнє розширення Шенгенського простору призвело ***до суттєвого зменшення*** надання віз громадянам України для в'їзду до Європейського Співтовариства.

Аналіз офіційних даних європейської статистики свідчить:

- кількість виданих Угорщиною віз у січні 2008 р. ***зменшилася у 4,6 разу*** порівняно із січнем 2006 р. і у 3,2 разу порівняно із січнем 2007 р.;
- кількість виданих Угорщиною віз у лютому 2008 р. ***зменшилася у 3,7 разу*** порівняно з лютим 2006 р. і у 2,4 разу порівняно з лютим 2007 р.;
- кількість виданих Польщею віз у січні 2008 р. ***зменшилася у 2,8 разу*** порівняно із січнем 2006 р. і у 3,5 разу порівняно із січнем 2007 р.

При цьому мали місце незначні коливання аналогічних показників для країн, що увійшли до Шенгенського простору раніше.

Враховуючи, що основне зменшення кількості виданих віз стосується країн, що безпосередньо межують з Україною (Угорщина, Словаччина, Польща), найбільших обмежень на право в'їзду до ЄС зазнали мешканці прикордонних областей, які до входження країн–сусідів України до Шенгенського простору це право мали.

За даними Західного регіонального управління Державної прикордонної служби України, ***за січень–березень 2008 р.*** кількість людей, які перетнули західний кордон України, **зменшилося на 11 %** порівняно з аналогічним періодом 2007 р.[54]

Експерти пояснюють таку тенденцію введенням Шенгенських віз. При чому, поляків, які перетнули українсько–польський кордон ***вдвічі більше,*** ніж українців. Ще рік тому це співвідношення було на користь українців. Але відносно транспортного потоку, то, за даними прикордонників, він, навпаки, за перші три місяці 2008 р. збільшився на 9 %. Це зростання зафіксовано на угорській та румунській ділянках Державного кордону України. Фахівці пояснюють його тим, що транспортний потік таким чином оптимізувався за рахунок черг і страйків на польському кордоні, які суттєво ускладнювали його перетин.

Наявна інформація свідчить, що Євросоюз запроваджує нові, більш жорсткі, правила переміщення по території Об'єднаної Європи, посилюючи контроль за в'їздом та виїздом іноземців. Зміни передбачають створення в усіх країнах ЄС єдиної електронної бази даних стосовно осіб, які перетинають кордони Євросоюзу. З цією метою у консульських установах європейських країн планується оснастити автоматичні пункти, розраховані на використання біометричних технологій. У консульствах

[54] http://www.vengria.com/index.php?page=news&set=month&id=3337

країн ЄС поступово відбуватиметься перехід на біометричні візи, що, на думку іноземних експертів, може стати ефективним заходом боротьби з нелегальною міграцією у країнах Європи.

Наступні два роки з метою захисту зовнішніх кордонів ЄС та боротьби з тероризмом, нелегальною міграцією та організованою злочинністю, розпочнеться *запровадження європейської системи прикордонного контролю* та *впровадження нової візової інформаційної системи*, яка передбачає створення *електронного реєстру біометричних даних осіб*, що в'їжджають до ЄС. Так званий «Пакет Фраттіні», запровадження якого наразі обговорюється у Європейській Комісії, готується до очікуваного ухвалення Європейським Парламентом. Передбачається, що передусім до бази будуть внесені дані про мешканців прикордонних територій з Європейським Союзом регіонів, які звертатимуться до консульських установ для отримання в'їзних документів, ***користуючись можливостями малого прикордонного руху.***

Понад те, буде створено систему спостереження (Eurosur), яка використовуватиме сучасні технології, зокрема супутникове спостереження з високою розподільчою здатністю та безпілотні літаки, щоб здійснювати моніторинг віддалених районів. Для інших видів діяльності буде також залучатися прикордонне агентство ЄС Frontex. За словами п. Фраттіні ці реформи, якщо вони будуть ухвалені всіма державами–членами ЄС, впроваджуватимуться між 2010–2015 рр.[55]

Таким чином, розширення свободи для громадян ЄС парадоксальним чином обмежило свободу їх сусідів. Ліквідація внутрішніх кордонів ЄС відбувається паралельно зі зміцненням зовнішніх кордонів. Тут розбудовується потужна охорона, інфраструктура, вводиться суворіший контроль, а також запроваджується більш жорсткий візовий режим для третіх країн, до яких належить і Україна.

За таких умов порушується вільне та інтенсивне спілкування громад: українсько–польської, українсько–словацької, українсько–угорської, яке вибудовувалося упродовж десятиліть і завдяки чому, вдалося зняти багато стереотипів, вирішити багато застарілих історичних проблем. Наслідки цього, вже бачимо у толерантному Закарпатті *(питання Верецького перевалу тощо)*.

Виникла також **проблема** чисельних в Україні **національних меншин:** польської – 144,1 тис., угорської – 156,6 тис., румунської – 151 тис. (за переписом 2001 р.). Компактно проживаючи поблизу кордону, вони

[55] *Європейська* комісія посилить контроль–курс на створення «Фортеці Європи»? // www.sdla.gov./contro/uk/publish

вже мають ускладнення у спілкуванні зі своїми родичами безпосередньо за лінією кордону. Спробою вирішити це питання стало визнання за ними, громадянами України, *статусу етнічного угорця, поляка, словака* тощо. Відповідні законодавчі органи цих країн прийняли ухвалу, щодо цього. Такий статус дозволить їм отримувати Шенгенські візи на пільгових умовах, проживати і працювати без фіксування у відповідних службах, користуватися пільговим проїздом, навчанням і навіть медичним обслуговуванням. Такі пільги могли б отримати 2 % населення України, однак у такому разі постає законне питання про рівність всіх громадян України безвідносно національності.

Певним врегулюванням цих питань є Угода про малий прикордонний рух з полегшеною формою отримання віз. Хоча малий прикордонний рух мінімізує деякі виклики Шенгену, але загалом простежується *чітка тенденція до обмеження в'їзду громадян України на територію Європи.*

8.7. Стратегічні пріоритети співробітництва України з країнами Близького і Середнього Сходу

Період кінця 2007 р. – першої половини 2008 р. характеризується політичною активізацією близькосхідного напряму зовнішньої політики України. Значний вплив на цей процес мали настанови та директиви Президента України В. А. Ющенка, сформульовані у його виступі на пленарному засіданні Восьмої наради керівників дипломатичних представництв України 27.08.2007 р. Глава Української держави відзначив «унікальний національний інтерес» до виходу та закріплення України на перспективних ринках Азії, зокрема у Близькосхідному регіоні «Переконаний, – зазначив Президент України, – що цей напрямок зовнішньополітичної роботи нам треба піднімати зі «сплячки» і проводити надзвичайно активну національну політику»[56].

Реалізація національних інтересів України на Близькому і Середньому Сході здійснюється в умовах надзвичайно складної політичної ситуації в регіоні. В Експертній доповіді «Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку» визначаються головні особливості й тенденції розвитку сучасних політичних процесів на Близькому і Середньому Сході. По–перше, в основі кризової ситуації в регіоні – «драматичний вибір між традицією і модернізацією, який здійснюють мусульманські

---

[56] *Президент* високо оцінює роботу українських дипломатів і очікує від них подальшої реалізації ефективної зовнішньої політики, 27 серпня 2007 // http://www.president.gov.ua/news/data/print/18320.html.

суспільства»[57]. По–друге, головною причиною її загострення є різке порушення балансу сил в регіоні. До існуючого майже шість десятиліть арабо–ізраїльського конфлікту і тривалої ліванської кризи додалися такі центри напруги та насильства як Ірак і Афганістан, суттєво загострилась курдська проблема»[58].

Особливо серйозним викликом глобальної стабільності є перспектива отримання Іраном ядерної зброї. У такому випадку на Близькому Сході неминуче буде розпочато нову гонку озброєнь, яка дестабілізує ситуацію в регіоні та може призвести до колапсу всієї світової системи нерозповсюдження ядерної зброї»[59].

Близький і Середній Схід є також зоною зіткнення й протиборства за контроль над геостратегічними, геоекономічними та енергетичними ресурсами регіону з боку провідних світових центрів сили – США, Євросоюзу, Росії, Китаю, Індії. Притому регіону притаманний високий динамізм змін у співвідношенні сил між перерахованими міжнародними та регіональними гравцями – Іраном, Ізраїлем, Туреччиною, країнами арабського світу.

У близькосхідній політиці США спостерігається період напруженого переформатування, оновлення, активного пошуку шляхів зміцнення соціально–політичної бази свого впливу у регіоні. З цією метою американська адміністрація з початку 2007 р. реалізує так звану «Нову стратегію вперед» – комплекс заходів організаційного, воєнно–політичного, політико–дипломатичного, економічного та інформаційно–пропагандистського характеру. Стратегія спрямована на вирішення таких завдань: опрацювання оптимальної моделі забезпечення своєї подальшої присутності в Іраку; зупинення поширення Іраном свого впливу на Близькосхідний регіон та перетворення цієї країни на провідну державу у регіоні; створення нових механізмів збереження і зміцнення свого впливу на геополітичні та геоекономічні процеси на Близькому і Середньому Сході.

У лютому 2008 р. минув рік після того, як до Іраку прибув додатковий контингент американських військ і розпочалися широкомасштабні спільні операції американських та іракських військ, спрямовані на стабілізацію ситуації передусім у столиці Іраку – Багдаді. Протягом зазначеного періоду було досягнуто відчутного прогресу в боротьбі із збройними формуваннями Аль–Каїди та її союзників. Експертна праця Лондонського інституту стратегічних досліджень «Воєнний баланс 2008» відзначає

---

[57] *Україна* в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь. – К.: НІСД, 2007. – С. 197.

[58] Там само.

[59] Там само.

значні успіхи нової політики Дж. Буша, особливо у Багдаді та сусідніх з ним провінцій, значне зниження активності «ескадронів смерті» різного ґатунку та бойових операцій Аль–Каїди[60]. В останній аналітичній доповіді провідного американського фахівця із близькосхідних досліджень Е. Кордесмена, підготовленої у Вашингтонському центрі стратегічних і міжнародних досліджень, наводяться такі цифри і факти, що характеризують політичний прогрес у напрямі стабілізації. Так, загальна кількість атак за цей час знизилася на 40 %, вибухів та бомбардувань також на 40 %, кількість загиблих серед громадянського населення знизилась у 6 разів[61]. Одним з найбільших серйозних політичних успіхів, яких досягли американська адміністрація і уряд Іраку, став масовий перехід сунітських племен на бік влади та їх збройна боротьба із Аль–Каїдою. Загалом, незважаючи на зазначені успіхи, воєнно–політична ситуація в Іраку ще далека від нормалізації.

Під час слухань про становище в Іраку у Конгресі США 8.04.2008 р. головнокомандувач американським військовим контингентом в Іраку генерал Д. Петреус відзначив, що прогрес у цій країні є «слабким і зворотнім»[62].

Але досягнуті позитивні зрушення у воєнно–політичному розвитку Іраку дозволили США розпочати у 2008 р. перехід до нового етапу своєї стратегії в Іраку. Основними завданнями цього етапу є такі.

- Перетворення Іраку на опорний пункт американської політики на Близькому і Середньому Сході. Як зазначала Держсекретар США К. Райс під час своїх переговорів з міністром закордонних справ Іраку Х. Зібарі «Сполучені Штати залишаться важливою стабілізуючою силою в цьому регіоні і у регіоні Перської затоки надовго, на десятиліття»[63].
- Перетворення Іраку на найважливішу базу отримання якісних й дешевих енергоносіїв у Близькосхідному регіоні, на такий підконтрольний Сполученими Штатами резервуар енергоносіїв, який можна ефективно використовувати для реалізації стратегічних завдань США в Євразії.

Для політико–правового оформлення контурів нового етапу американської стратегії в Іраку, адміністрація Дж. Буша ініціює розробку й утвердження декількох головних законопроектів. Це, по–перше, укладання з Іраком договору про дружбу і співпрацю на довгостроковий період. У

[60] *The Military* Balance. Press Statement, London, 5 February 2008 // IISS. – 2008. – P. 25.
[61] *Cordesman A.* Creating a Stable Patience Iraq racy. The Continuing Need for Strategic Patience // The Center for Strategic and International Studies. – Washington, 2008. – P. 11.
[62] *Myers S. L., Shanker T.* Petraeus Urges Halt in Waiting New Cut in Force // The New York Times. – 2008. – 9 April.
[63] *Secretary* Condoleezza Rice. Remarks with Iraqi Foreign Minister Hoshyar Zebari Baghdad, Iraq, January 15, 2008 // http://www.state.gov/secretary/rm/2008/01/99358.htm

спільній статті Держсекретаря США К. Райс та міністра оборони США Р. Гейтса «Що нам потрібно робити в Іраку сьогодні» на шпальтах впливового американського видання «Вашингтон пост» (13.02.2008 р.) американські високопосадовці визначають основні параметри і принципи такого документу. У ньому мають відтворюватися базові параметри подальшої присутності США в Іраку, юридично–правові принципи розміщення американського військового контингенту, повноважень, завдань його статусу. Окрім цього, у договорі мають закладатися базові рамки для відносин США з Іраком у сфері політики, економіки, культури і безпеки[64].

Необхідність створення альянсу з провідними арабськими країнами для вирішення питань недопущення перетворення Ірану на безумовного лідера Близькосхідного регіону й підтримки політики США в Іраку змушує США значно активізувати свої дії у напрямі близькосхідного мирного процесу. Іншими головними напрямами є, по–перше, безумовна підтримка «поміркованих» та реформаторських сил і політиків у Палестині – президента М. Аббаса, прем’єр–міністра С. Фуада, надання їм суттєвої економічної, воєнної та дипломатичної допомоги. По–друге, зусилля, спрямовані на надання нового дихання переговорному процесу між президентом Палестини М. Аббасом та прем’єр–міністром Ізраїлю Є. Олмертом, який має чітко визначити «політичні обрії» для майбутньої Палестинської держави. По–третє, з метою остаточного опрацювання всіх проблемних питань, пов’язаних з укладанням всеохоплюючої мирної угоди між Палестиною і Ізраїлем, адміністрація США ініціювала проведення на своїй території міжнародної конференції в Аннаполісі (листопад 2007 р.).

Офіційний візит президента США Дж. Буша 8–16.01.2008 р. до Ізраїлю, Західного Берега, Кувейта, Бахрейну, ОАЕ, Саудівської Аравії та Єгипту головним своїм завданням мав досягнення підтримки провідних країн Арабського світу у здійсненні головних завдань близькосхідної політики США, зокрема нейтралізації значного впливу Ірану у регіоні[65].

Важливим кроком на шляху зміцнення союзу Сполучених Штатів з провідними країнами арабського світу, стала зустріч Держсекретаря США К. Райс із міністром закордонних справ Єгипту, Йорданії, арабських країн Перської затоки й Іраку у Манамі (Бахрейн) 21.04.2008 р. у форматі 6+2+1, який з приєднанням Іраку фактично переріс у формат 6+3+1. Панамсь-

[64] *What We* Need Next in Iraq. By Condoleezza Rice and Robert Gates // The Washington Post. – 2008. – 13 Feb.

[65] *President* Bush Discusses the Middle Importance of Freedom in the Middle East // http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/01/print/20080113–7.html.

ка Декларація, схвалена під час зустрічі, спрямована на активізацію зусиль США та зазначеної групи арабських країн щодо досягнення миру й стабільності на Близькому і Середньому Сході[66].

Розширена зустріч сусідів за участю Держсекретаря США К. Райс розглянула питання щодо розширення підтримки країнами Арабського світу зусиль нинішнього уряду Іраку, спрямованих на забезпечення нормалізації ситуації в країні, досягнення національного примирення, відновлення та подальший розвиток економіки країни»[67].

Нинішньому етапу близькосхідної політики Євросоюзу притаманні деякі нові аспекти й особливості, які стали виявлятися у другій половині 2007 р. – початку 2008 р. По–перше, посилюється тенденція до затвердження Євросоюзу як провідного глобального гравця на Близькому і Середньому Сході. Ця тенденція виявляється у спробах провідних країн–членів ЄС зміцнити свої позиції у регіоні через реалізацію нових геостратегічних проектів. Так, колишній прем'єр–міністр Великобританії Т. Блер посів місце Спеціального представника близькосхідного квартету, що дозволяє Великобританії відігравати вагомішу роль у пошуках формату розв'язання палестинсько–ізраїльського конфлікту. Новий Президент Франції Н. Саркозі виступив з ініціативою створення під егідою Франції Середземноморського Союзу, який має охопити європейські та близькосхідні країни середземноморського простору і об'єднати їх навколо реалізації чотирьох найважливіших завдань – охорони оточуючого середовища, діалогу культур, економіки і безпеки. Проект Середземноморського Союзу розглядається французьким Президентом як доповнення до Барселонського процесу, ініційованого ЄС у 1995 р.[68]. Німеччина, яка спочатку була проти проекту Н. Саркозі, після тривалої дискусії також підтримала ідею Середземноморського Союзу. Зближення позицій Франції та Німеччини стосовно цієї ідеї сприяло її підтримці на зустрічі лідерів країн Європейського Союзу 13–14.03.2008 р. Як зазначалося у документах зустрічі, формат Середземноморського Союзу дозволить оновити відповідно до сьогоднішніх реалій Барселонський процес (Середземноморське Партнерство)[69].

---

[66] *Secretary* Condoleezza Rice. Remarks With Bahreini Foreign Minister Khalid Al Khalifa. Manama, Bahrein, April 21, 2008 // http://www.state.gov./secretary/zm/2008/04/103847.htm.

[67] *Secretary* Condoleezza Rice. Intervention Remarks at Expanded Iraq Neighbors Meeting. Kuwait City, Kuwait, April 22, 2008 // www.state.gov/secretary/rm/2008/04/103873.htm.

[68] *Sulser E.* Nicolas Sarcozy vent bientof presenter aux Europeens son Union mediterraneene // Le Temps. – 2007. – mai 31.

[69] *Vucheve* E/EU leaders agree to weakened Mediterranean Union plan // http://www.euroobserver.com/25835/?print=1.

Аналітики зазначають, що останнім часом позиція Євросоюзу щодо іранської проблеми стала значно жорсткішою і передбачає введення з боку ЄС додаткових санкцій. На їх думку, така зміна позиції Євросоюзу в іранському питанні означає зміну тактики ЄС щодо створення належних політичних передумов отримання іранських енергоносіїв. Застосування більш жорсткого підходу до нинішнього іранського режиму Євросоюз разом із США сподіваються на довгоочікувані внутрішньополітичні трансформації та зміни в Ірані, які відкриють можливість реалізації проекту «Набукко» та інших, пов'язаних з іранськими енергоносіями[70].

Особливого значення Близькосхідному регіону надає протягом останнього часу Росія. Небувала за розмахом активність Росії на Близькому і Середньому Сході розглядається нинішнім російським керівництвом як один з вирішальних засобів перетворення Росії на супердержаву. Політика Росії на Близькому і Середньому Сході спрямована на відновлення у регіоні тих позицій, які вона обіймала за часів колишнього Радянського Союзу, перетворитися на пріоритетного гравця в цьому регіоні. Так, Москва намагається перехопити у Вашингтона ініціативу у близькосхідному мирному процесі, проштовхуючи ідею проведення мирної конференції з близькосхідного конфлікту у себе, яка має, за планами Кремля, стати другим, оновленим етапом конференції в Аннаполісі й довести, що ключі від розв'язання арабсько–ізраїльського конфлікту знаходяться в Москві, а не у Вашингтоні.

Характерним прикладом сучасної політики Росії на Близькому і Середньому Сході став офіційний візит президента Росії В. Путіна 17.04.2008 р до Лівії. Цей візит був, по–перше, спрямований на серйозний прорив у військово–технічному напрямі. В обмін на списання боргу на суму 4,6 млрд дол. Лівія має закупити в Росії воєнну техніку на таку ж суму. По–друге, Лівія допускає російські енергетичні компанії, насамперед Газпром, до своїх нафтових та газових родовищ, а також до будівництва трубопроводів, які ведуть до Європи. Газпром намагається завоювати серйозні позиції в Лівії, а також в Алжирі з тим, щоб захопити значну частку середземноморського енергетичного ринку і тим самим посилити домінуючі позиції Росії на газовому ринку Європи[71].

Позиція Росії з іранського питання спрямована на те, щоб не дозволити Сполученим Штатам переформатувати геостратегічний простір Близького

[70] *Wright R.* US, Europeans Planning Own Iran Sanctions // Washington Post. – 2007. – 22 Sept.
[71] *Denisev J.* Gazprom and Eni Plan Gas Pipeline in Libya // The New York Times. – 2008. – 9 April.

і Середнього Сходу відповідно до своїх стратегічних завдань і фактично спрямована на підтримку Ірану як реальної противаги США в регіоні[72].

Продовжує зміцнювати свої позиції на Близькому і Середньому Сході Китай. Зміст та напрями близькосхідної політики Пекіну визначаються передусім його зростаючими потребами у постачанні до країни значних обсягів близькосхідних енергоносіїв та створення для цього необхідних політичних, безпекових та технологічних передумов. Стрімко зростає співробітництво Китаю з Іраном в енергетичній сфері. Так, лише протягом останнього часу Китай досяг нових успіхів у зміцненні своїх позицій на іранському енергетичному ринку. Національна Офшорна Нафтова Корпорація Китаю підтвердила успішність переговорів щодо контракту на розробку іранського родовища Північний Парс, вартістю в 16 млрд дол. Переговори проведено після досягнення угод між китайською Нафтовою й Хімічною Корпорацією й Іраном на розробку нафтового родовища Ядаваран вартістю 2 млрд дол.[73] Китай, як повідомила Інформаційна енергетична служба США, є на сьогодні другим імпортером іранської нафти, орієнтовно в обсязі 335 тис. барелей щодня[74].

Звідси й пояснюється позиція Китаю щодо Ірану, спрямована на створення сприятливих політичних умов забезпечення необхідної для Китаю співпраці з Іраном в енергетичній сфері.

За такої політичної ситуації на Близькому і Середньому Сході близькосхідна політика Української держави спрямовується на те, щоб максимально знизити вплив негативних чинників на реалізацію стратегічних інтересів України у цьому регіоні. Зокрема передбачається активна участь України у пошуках шляхів розв’язання найгостріших конфліктів у регіоні мирними, політичними засобами, співпраця та координація зусиль з державами, які залучені до процесу гарантування миру й стабільності на Близькому та Середньому Сході. Протягом зазначеного часу відбулися три візити Президента України В. А. Ющенка до Близькосхідного регіону, державний візит до Ізраїлю (13–15.10.2007 р.) й до Великої Соціалістичної Арабської Джамагирії та Єгипту (7–9.04.2008 р.)

Державний візит Президента України до Ізраїлю продемонстрував готовність України сприяти врегулюванню ізраїльсько–палестинського конфлікту та формуванню нової архітектури безпеки Близькосхідного регіону. Позиція України щодо шляхів урегулювання близькосхідного

---

[72] *Bruno G.* Iran’s Power Brokers: Council on Foreign Relations. Daily analysis, 2008, 17 April // http://www.efr.org/publication/16012/irans_power_brokers.html?breadcrumb=%2F.

[73] *Bhadrakumar M. K.* Afghanistan moves to center stage // Asia Times. – 2008. – 18 April.

[74] *Bruno G*. Iran’s Power Brokers: Council on Foreign Relations. Daily analysis, 2008, 17 April // http://www.efr.org/publication/16012/irans_power_brokers.html?breadcrumb=%2F.

конфлікту відкриває можливості розвивати взаємовигідне співробітництво як з Ізраїлем, так і з арабськими країнами, зміцнювати свої позиції на Близькому і Середньому Сході. Підписані під час візиту документи, проведені з вищим керівництвом Ізраїлю та Палестини зустрічі закладають довгострокові політико–правові підвалини активної участі України у подальшому політичному, економічному й гуманітарному співробітництві України з цими країнами[75].

Офіційний візит Президента України В. Ющенка до Великої Соціалістичної Народної Лівійської Арабської Джамагирії та Єгипту 7–9 квітня 2008 р. започаткував новий етап у розвитку багатостороннього співробітництва України з країнами арабського світу.

Його характерними виявами є перехід українсько–арабської співпраці на довгострокові, багатокомплексні програми і плани співробітництва. Так, під час переговорів у Лівії було підписано Програму співробітництва між Україною та Великою Соціалістичною Народною Лівійською Арабською Джамагирією на 2008–2009 рр.[76], а під час візиту до Єгипту було ініційовано опрацювання Плану дій Україна–Єгипет на 2008–2009 рр.[77] Пріоритетними напрямами співпраці стають сфери високих технологій, передових галузей промисловості. Яскравим прикладом цього є українсько–єгипетське співробітництво у космічній галузі. Так, під час свого візиту до Єгипту Президент України взяв участь у церемонії офіційного відкриття Станції управління єгипетським супутником «МісрСат–1», виготовленого в Україні. Єгипетський супутник «МісрСат–1» був успішно запущений 17 квітня 2007 р. з космодрому Байконур українським ракетоносієм «Дніпро–1». Під час зустрічі Президента України В. Ющенка з президентом Єгипту Х. Мубараком значну увагу також було приділено питанням співпраці в космічній сфері. «Це є унікальна співпраця, і її треба примножувати», – сказав український Президент[78]. Україна виходить на інтенсивний політичний діалог та багатосторонню співпрацю не лише з більшістю арабських країн, а з арабським світом як цілісною політичною й цивілізаційною спільнотою. Про це свідчить зустріч Президента України В. Ющенка з Генеральним Секретарем Ліги арабських держав А. Мусою,

---

[75] *Україна* в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь. – К.: НІСД, 2008. – С. 19.

[76] *Україна* і Лівія підписали низку двосторонніх переговорів // http://www.president.gov.ua/news/9571.html?PrintVersion.

[77] *Президент* звернув увагу ділових кіл Єгипту на перспективи розвитку співпраці з українським бізнесом // http://www.president.gov.ua/news/9591.html?PrintVersion.

[78] *Україна* та Єгипет мають значний потенціал розвитку співробітництва в космічній сфері // http://www.president.gov.ua/news/9589.html?PrintVersion.

під час якої було розглянуто можливості співпраці між Україною та цією міждержавною організацією. Під час обговорення українська сторона висловила зацікавленість в активізації політичного діалогу з арабськими країнами[79].

Важливе значення у створенні сприятливих політичних умов для реалізації економічних інтересів України на Близькому і Середньому Сході, передусім у енергетичній сфері, має активна участь України у миротворчих операціях ООН та НАТО в регіоні. Під час роботи Бухарестського саміту НАТО (1–4.04.2008 р.) президент США Дж. Буш зазначив, що разом з військовослужбовцями 14 країн НАТО, українські військові спеціалісти беруть участь у Тренувальній місії НАТО в Іраку[80]. У 2008 р. Україна розширює свою миротворчу діяльність в Іраку. В Указі Президента України №337/2008 «Про направлення миротворчого персоналу для участі України у Місії Організації Об'єднаних Націй з надання допомоги Республіці Ірак» від 11.04.2008 р. визнано доцільною участь України у Місії Організації Об'єднаних Націй з надання допомоги Іраку і йдеться про направлення миротворчого персоналу військовослужбовців та працівників Збройних Сил України загальною чисельністю до 15 осіб для участі України у Місії ООН з надання допомоги Іраку[81]. При цьому зазначається, що розвиток довгострокового співробітництва України з Іраком сприятиме зміцненню міжнародного миру і безпеки та відповідатиме національним інтересам держави.

Протягом останнього часу актуалізується значення співпраці України з країнами Близького та Середнього Сходу в енергетичній сфері, передусім з такими країнами, як Лівія та Ірак. Україна розглядає Лівію та Ірак як своїх стратегічних партнерів на Близькому і Середньому Сході в енергетичній сфері. Саме Лівія та Ірак на сьогодні є найбільшими арабськими нафтовидобувними країнами, до яких здійснив свій візит Президент України В. А. Ющенко.

Важливість розвитку співпраці України з Лівією та Іраком в енергетичній сфері зумовлена тим, що, по–перше, це надасть потужний імпульс розвитку вітчизняного машинобудування, нафтохімічного комплексу та науково–дослідних робіт у цій сфері, створенню нового рівня співпраці зі

[79] *Відбулася* зустріч Президента України з Генеральним секретарем Ліги арабських держав // http://www.president.gov.ua/news/9600.html?PrintVersion.

[80] *President* Bush Visits Bucharest, Romania, Discusses NATO. National Bank of Savings. Bucharest, Romania, April 2, 2008 // http://www.whitehouse.gov/new/releases/2008/04/print/20080402–2.html

[81] *Про направлення* миротворчого персоналу для участі України у Місії Організації Об'єднаних Націй з надання допомоги Республіці Ірак: Указ Президента України №337/2008 від 11.04.2008 р. // http://www.president.gov.ua/documents/7729.html.

світовими нафтогазовими компаніями та інститутами. По–друге, співпраця між Україною, Лівією та Іраком в енергетичній сфері сприятиме вирішенню завдань диверсифікації джерел надходження енергоносіїв до України.

Пріоритетні завдання співробітництва України з Лівією в енергетичній сфері визначені під час візиту Президента України В. Ющенка до Лівії 7–8 квітня 2008 р. Під час проведених у межах візиту переговорів сторони обговорили можливості розширення енергетичної співпраці та проаналізували можливості співпраці у нафтогазовій сфері, починаючи спільною розвідкою родовищ нафти і газу та закінчуючи нафтопереробкою на території України[82]. Цей візит дозволяє відновити позиції України у Лівії в енергетичній сфері, які були досягнути у 2003 р.

Ще у грудні 2005 року під час робочого візиту до Республіки Ірак Президент України В. Ющенко визначив стратегічні, довгострокові орієнтири співпраці з Іраком в енергетичній сфері. Основними напрямами виявилися «інтерес України до участі у відбудові Іраку ... у розвитку та відбудові нафтової галузі, прокладанні нафтопроводів ... участь української сторони у розбудові транспортної інфраструктури Республіки»[83]. Фахівці звертають увагу на недоліки, які були зроблені під час роботи НАК «Нафтогаз України» у Лівії протягом 2003–2005 рр. і це потрібно враховувати у співпраці з Іраком.

Особливе значення Лівії та Іраку для України в енергетичній сфері визначається як їхнім енергетичним потенціалом, так і розташуванням на перетині найважливіших енерготранспортних коридорів, до яких може залучитися й Україна. За висновками експертів, в Іраку знаходяться найбільші поклади природного газу в світі. Собівартість видобутку лівійської та іракської нафти складають у середньому 1,5–2,5 дол., а на деяких 1 дол. за барель. За висновками паризького інституту з питань безпекових досліджень, очікується, що у 2025 р. *країни Близькосхідного регіону, передусім Саудівська Аравія, **Ірак** та Іран, забезпечуватимуть понад 50 % потреб Євросоюзу у нафті порівняно з нинішніми 45 %.*

Лівія та Ірак – одні з найбільших нафтовидобувних країн Близького та Середнього Сходу, з яких нафта й газ безпосередньо надходитиме до України через відповідні транспортні коридори. Співпраця України з Іраком в енергетичній сфері розвиватиметься за безпосередньої участі України у відбудові економіки та відновленні й подальшому розвитку нафтохімічного комплексу цієї країни, з опрацюванням проектів та організацією постачання

---

[82] http://foreign.gov.ly/online/news_details.php?id_news=1308.
[83] http://www.president.gov.ua/news/2051.html?Print Version.

Республікою Ірак енергоносіїв до України, а її територією з використанням відповідного енерготранспортного потенціалу – до країн ЄС. Наприклад, Україна зацікавлена і може приєднатися до газопроводу «Набукко», де можуть бути під'єднані газопроводи з Близького та Середнього Сходу для максимального використання його потенціалу. Альтернативними шляхами поставок нафти і газу в Україну та Європу є маршрути Іран–Європа та прокладання нового маршруту Північний Ірак–Туреччина–Європа, які б проходили територією України.

Нафтопровід «Одеса–Броди» створювався передусім з розрахунком на його використання для надходження іракської нафти до України.

Враховуючи зазначене, в Україні, ще з перших років незалежності покладалися великі надії на отримання безпосереднього доступу до енергоносіїв з країн Близького та Середнього Сходу. Тенденція до стабілізації в Іраку ще досить нестабільна, але, незважаючи на короткотермінові періоди загострення воєнно–політичної ситуації, вона набирає силу. У січні 2008 р. парламент Іраку схвалив законопроекти, які значно знизили протиріччя між громадами країни та дозволять прийняти новий Закон «Про нафту», який розглядається як найважливіший механізм нормалізації політичної ситуації Іраку. Прийняття нових законів визначить прогресивне майбутнє країни, гарантуватиме забезпечення національного примирення в Іраку та допоможе визначитися Україні із здійсненням перспективної політики на федеральному й регіональному рівнях в Іраку та з іноземними компаніями.

Важливим результатом стабілізації на Близькому Сході стала підвищена увага багатьох країн світу та світових компаній, «які докладають чимало зусиль, щоб отримати доступ до іракської нафти»[84], тому що політична ситуація дає можливість перейти на якісно новий рівень та допомогти енергетично залежним державам. Характерним прикладом безпеки країни, яка відновила економічне життя, є візит прем'єр–міністра Іраку Нурі аль–Малікі до Брюсселю у квітні 2008 р. Під час візиту обговорювалися питання розвитку нафтової промисловості Іраку та підписана Угода з ЄС.

Така ситуація в енергетичному секторі Іраку вимагає від України опрацювання комплексу невідкладних заходів, спрямованих на створення необхідних механізмів, інфраструктури та політичних умов отримання іракських енергоносіїв.

---

[84] *Аль–Сумарія* аль–Шабіка аль–Фадаіята аль–іракія (Аль–Сумарія Іракське супутникове телебачення / арабською мовою) // http://www.alsumaria.tv/translate_news.php?lng=ar&nc_id=1&n_id=13742.

Аналіз основних особливостей розвитку політичної ситуації на Близькому і Середньому Сході, результатів та проблем у реалізації близькосхідної політики України на Близькому і Середньому Сході дозволяють дійти таких висновків та запропонувати такі рекомендації щодо належного забезпечення стратегічних інтересів України в регіоні.

1. Динамізм, масштабність та глибина змін і трансформацій, що відбуваються сьогодні, потребують якісного оновлення концептуальної бази близькосхідної політики Української держави, наданні їй чітких стратегічних орієнтирів відповідно до нових реалій та тенденцій у регіоні, потреб і можливостей України.

У цьому контексті виявляється доцільним під час розробки та прийняття Верховною Радою України проекту Закону «Про основні напрями зовнішньої політики України» забезпечити належне висвітлення ролі й місця близькосхідного напряму в реалізації стратегічного курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію. Окрім того, потребують також опрацювання на державному рівні Концепція і Стратегія близькосхідної політики України.

2. З урахуванням того значення, яке сьогодні надається Близькосхідному регіону у стратегічних планах трансатлантичної спільноти, близькосхідний напрям координації дій та співпраці України із США, ЄС та НАТО має розглядатися як один із найбільш перспективних та пріоритетних у реалізації Україною стратегії європейської та євроатлантичної інтеграції.

Зазначені питання повинні знайти своє належне місце під час опрацювання комплексу документів, у яких розглядатиметься зміст та головні напрями подальшої співпраці України з ЄС, зокрема нової, посиленої угоди, порядку денного чергових самітів Україна–ЄС, в рамках роботи Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, засідань Україна–Трійка ЄС на рівні міністрів закордонних справ. Також зазначені питання мають бути включені до розгляду під час опрацювання наступних щорічних Цільових планів Україна–НАТО, до порядку денного засідань Комісії Україна–НАТО, у межах політичних українсько–американських консультацій щодо реалізації завдань та цілей, викладених у спільному документі «Порядок денний українсько–американського партнерства у новому сторіччі», при підготовці наступного Плану дій Україна–США.

При цьому слід враховувати належним чином нові завдання та проекти, які висуває трансатлантична спільнота щодо Близького і Середнього Сходу. Так потрібно своєчасно проаналізувати можливості та перспективи активної співпраці України з ЄС у форматі оновленого варіанту Барсе-

лонського процесу – Середземноморського Союзу, контури якого розглядатимуться на Брюссельському саміті ЄС у липні 2008 р., на можливість підключення України до нового етапу співпраці ЄС з Іраком в енергетичній сфері відповідно до угоди, яка має бути укладена найближчим часом.

Подальша співпраця України з Північноатлантичним альянсом має передбачити участь у реалізації планів та завдань НАТО на Близькому Сході, визначених Бухарестським самітом НАТО, які визначають посилення ролі Альянсу у формуванні системи регіональної безпеки на Близькому і Середньому Сході.

3. З урахуванням підвищення ролі енергетичного вектору близькосхідної політики України особливу увагу потрібно звернути на існуючі невідповідності між зростаючим обсягом і складністю тих завдань, які має вирішувати сьогодні Україна на Близькому і Середньому Сході й наявного ресурсного, матеріального й організаційного забезпечення. Проблеми забезпечення не дають змоги належним чином реалізувати національні інтереси України, спрямовані на значне підвищення ролі Близькосхідного регіону у досягненні завдань диверсифікації джерел постачання енергоносіїв і тим самим зміцнення енергетичної безпеки України.

Варто також звернути особливу увагу на опрацюванні механізмів та форм підключення України до тих енергетичних проектів трансатлантичної спільноти у Близькосхідному регіоні, які сьогодні вже реалізуються або розробляються («Набукко» та інші).

Доцільно в межах Краківської ініціативи як складової у формуванні Євро–Азійського енергетичного простору ініціювати роботу з опрацювання перспектив інтеграції енергетичного потенціалу та можливостей Балто–Чорноморсько–Каспійського та Близькосхідного регіонів у контексті формування єдиного енерготранзитного простору.

8.8. Європейська енергетична стратегія щодо Каспійсько–Центральноазійського регіону в контексті реалізації національних інтересів України

Національні інтереси Української держави щодо забезпечення енергоносіями та їх транзиту до країн Євросоюзу потребують узгодженої політики з цим потужним регіональним актором. У відносинах нашої країни та ЄС існують як спільні інтереси, так і суперництво, а також врахування інтересів та амбіцій визнаних регіональних гравців, таких як США, Росія, Китай, Туреччина та інших.

Сьогодні енергетичне питання, як відзначають аналітики, є не лише складовою економічної безпеки. Енергетика набуває рис стратегічного чинника. Наявність джерел енергосировини та шляхів транспортування енергоресурсів (як наявних, так і потенційних) часто визначає стратегічний потенціал держави/організації для реалізації її інтересів на регіональному і глобальному рівнях[85]. Водночас потенціал реалізації інтересів країн регіонів, багатих на енергоресурси, таких як Каспійсько–Центральноазійський (КЦАР), визначається, значною мірою, інтересами, впливом, методами досягнення поставлених цілей впливових акторів–споживачів та вмінням держав регіону використовувати ситуації, що складаються, на свою користь. Це ж стосується і переважної більшості країн–транзитерів.

У сучасному світі все більш зростаюча залежність країн–членів ЄС від зовнішніх джерел енергії й забезпечення безпеки енергетичних постачань є особливо важливими питаннями для Європейського Союзу (прогнозується, що до 2020 р. потреби ЄС у газі зростуть на 70 %, у нафті – на 90 %). Центральна Азія з її значними вуглеводневими запасами й зручним географічним розташуванням для транспортних маршрутів на європейські ринки, відіграватиме важливу роль у забезпеченні енергетичних поставок до ЄС[86]. Надто одна зі складових вуглеводнів – каспійсько–центральноазійська нафта, має вищу якість, ніж російська, яка переважає у поставках до країн Євросоюзу.

Сьогодні Євросоюз, намагаючись послабити енергозалежність від країн ОПЕК та Росії (так, РФ експортує до ЄС близько 80 млрд $м^3$ газу на рік з потенціалом до зростання 7 % щорічно), активізував свою політику щодо Центральноазійського, а точніше, **Каспійсько–Центральноазійського регіону**. Цьому сприяло напруження ситуації, нестабільність у регіоні Близького та Середнього Сходу, непередбачуваність і водночас прогнозоване використання Росією енергошантажу в обстоюванні своїх інтересів, збереженні статусу впливової регіональної сили та енергопостачальника, обмеженні можливостей диверсифікації енергосировини для країн–споживачів.

---

[85] *Гринько С.* Роль енергетичного питання в сучасній геополітиці // Нові тенденції у сфері енергетичної безпеки: Зб. стат. за мат. міжнар. наук.–практ. конф., Київ, 2003, Нац. Ін–т пробл. міжнар. безпеки і оборони України, Фонд ім. Фрідріха Еберта, Інститут міжнародних відносин / Відп. ред. О. Гринкевич. – К.: Логос, 2004. – С. 159; *Андрущенко (Гринько) С. В.* Україна в сучасному геополітичному середовищі: Монографія. – К:. Логос, 2005. – С. 216.

[86] *Европейское* Сообщество. Региональный стратегический документ по Центральной Азии на период 2007–2013 гг.: Проект. – 15.06.2006. – С. 6.

Сьогодні Каспій та Центральна Азія є важливим геостратегічним та геоекономічним фактором, що визначає значною мірою розвиток регіональної та світової політики й економіки. Регіон є важливим стратегічним вузлом, складовою південної комунікаційної лінії за напрямом Південь–Північ, а також сполучною ланкою між Азією і країнами Закавказзя.

Зростання важливості КЦАР зумовлюється: 1) характером та особливостями геополітичних та геоекономічних процесів, що відбуваються у центральноазійському регіоні й призводять до **значного зростання його ваги у формуванні нової регіональної й міжнародної безпеки, створенні нових енерготранспортних коридорів, регіональних структур та об'єднань;** 2) загостренням боротьби за вплив на регіон між Євросоюзом, США, Росією, так само як і між Іраном, Туреччиною, Індією, Японією, Китаєм, Пакистаном та рядом інших країн, що дозволяє державам КЦАР **вміло використовувати цю ситуацію задля розвитку як своїх країн, так і впливу в регіоні, і в просуванні своїх енерготранспортних, економічних та безпекових інтересів на міжнародній арені**; 3) зростаючою зацікавленістю потужних світових áкторів у співпраці з країнами регіону **з питань енергетичної політики, у зміцненні своєї присутності на центральноазійському ринку.**

За кількістю доведених запасів нафти регіон майже не поступається Близькосхідному, їх показник становить 153,8 млрд барелей, що складає 14,6 % світових розвіданих нафтових запасів. Доведені запаси газу країн регіону – 2688,3 трлн кубічних футів, що складає 50 % світових розвіданих запасів. Можливі ж запаси п'яти прибережних держав Каспійського моря й Узбекистану становлять близько 30 % світових нафтових запасів і 60 % запасів природного газу[87].

Перебої у постачанні нафти і газу з Росії в опалювальний період 2005–2006 рр., 2006 і 2007 рр., а також на початку 2008 р. унаочнили вразливість ЄС (так само як і України), що зумовлюється значною залежністю країн Євросоюзу від імпорту енергоносіїв з РФ. Ці події змусили ЄС шукати шляхи послаблення залежності від однієї з найбільших країн–постачальників.

Забезпечити диверсифікацію енергоресурсів для ЄС міг би Каспійсько–Центральноазійський регіон. Ще кілька років тому закордонні дослідники

[87] *Бирессеилоглу М. Э.* Турция как европейский коридор энергобезопасности для нефти и газа Центральной Евразии, Кавказа и Каспийского бассейна / Фонд содействия развитию связей со странами Центральной Азии «Азия Аналитика» // www.asiainform.ru/rusdoc/13232.htm

були схильні применшувати можливості зазначеного регіону, доводячи, що частка Каспію у світовому видобутку вуглеводнів неспівмірна з Перською затокою. Сьогодні ж оцінки енергозапасів КЦАР хоча і різняться, але аналітики зазначають, що запаси ці значні. Так, The U.S. Energy Information Administration зазначає, що запаси Каспійського регіону можуть становити від 17 до 33 млрд барелей доведеної нафти. Інші експерти називають цифру до 233 млрд барелей. Для порівняння: Саудівська Аравія має 261 млрд барелей нафти. За тими ж даними, Каспійські країни мають 4,83 трильйонів м^3 доведеного природного газу і можливі запаси у 8,30 трлн м^3 [88]. Запаси енергоносіїв Каспію оцінюються у 4 % світових ресурсів.

У червні 2007 р. Рада Європейського Союзу прийняла документ «ЄС і Центральна Азія: стратегія нового партнерства», який є важливою складовою пакету щодо систематичного подальшого розвитку його відносин з країнами–учасницями європейського сусідства. У цьому документі вперше зазначається, що «в умовах всесвітньої глобалізації прийшов час для якісно нового партнерства між ЄС і країнами Центральної Азії»[89]. Цій же меті підпорядковується й «Регіональний стратегічний документ по Центральній Азії на період 2007–2013 рр.»[90]

Європейський Союз за умов зростаючої енергозалежності своєї економіки намагається диверсифікувати джерела та шляхи енергоносіїв. З цією метою ЄС переглянув свою політику щодо КЦАР і визначив розвиток відносин з країнами регіону як пріоритетний. При цьому акцент, який був раніше притаманний оцінці розвитку подій у регіоні, змістився з оцінювання демократичності розвитку процесів та розбудови державності до прагматичних відносин у сфері економіки, енергетики та транспортування енергоносіїв, визначивши саме енерго–, енерготранспорту та безпекову складові пріоритетними сьогодні.

Каспійсько–Центральноазійський регіон на сучасному етапі передує у боротьбі за контроль над запасами нафти й газу та магістральними маршрутами їх транспортування. Провідні держави Центрально–Азійського регіону – Казахстан, Туркменістан та Узбекистан – входять до 15 країн, що володіють найбільшими доведеними запасами вуглеводневої сировини. Значними запасами володіє також Азербайджан. Країнами регіону, експорт

[88] *EU*, Caspian, Black Sea states plan common energy market // http://en.portnews.ru/digest/162/?print=1.

[89] *ЕС* и Центральная Азия: стратегия нового партнерства. Приложение SN 290/07. Совет Европейского Союза. Брюссель, 1 июня 2007 г. – С. 1.

[90] *Региональный* стратегический документ по Центральной Азии на период 2007–2013 гг. // http://EC_RegionalStrategy_2Rus[1].pdf.

яких переважною більшістю орієнтований саме на експорт енергоносіїв, є Росія, Азербайджан, Казахстан, Туркменістан та Узбекистан. Так, у 2006 р. серед регіонів світу **найбільш значний приріст запасів нафти** був у Східній Європі та країнах колишнього СРСР – 26 %. Цей показник **забезпечувався практично повністю за рахунок Казахстану, який мав найбільш суттєве збільшення його серед країн світу, що мають значні запаси нафти – на 2864 млн т. Найбільші абсолютні показники приросту з природного газу забезпечили також країни регіону. На перше місце вийшов Туркменістан з показником у 991 млрд м^3, друге місце посів Казахстан – 821 млрд м^3 [91].** Тому Євросоюзу сьогодні доводиться долати перепони у впровадженні своїх планів, змагатися за ринок енергоносіїв не тільки з «старими» визнаними лідерами, а й з «новими» молодими гравцями (Туреччиною, Китаєм, Індією, Пакистаном та рядом інших), які дуже наполегливо і виважено впроваджують свою енергетичну політику на цьому просторі.

Сьогодні **політика Росії спрямована на залежність країн–споживачів від монопольного постачальника енергоресурсів** – РФ – **і протидію спробам створити альтернативні варіанти енергозабезпечення**. Водночас Росія сама потерпає від стагнації процесу видобутку нафти й газу на своїй території, виснаження діючих родовищ і потребує енергоносіїв КЦАР як для внутрішніх потреб, так і для постачання в треті країни.

Принагідно зазначимо, що розмови про вичерпання традиційних світових енергоресурсів не зовсім правомірні. Йдеться, швидше, про виснаження вже давно освоєних родовищ. Видобуток нафти й газу переміщується в прибережні та шельфові глибоководні родовища, що значно ускладнює і робить дорожчим їх видобуток. Це змушує країни, багаті на корисні копалини, залучати значні інвестиції для їх розробки, переробки та транспортування. Ще однією важливою проблемою у нафтовій галузі є не мала кількість нафти, а саме незначний відсоток легкої, більш чистої нафти, на яку орієнтувалися нафтопереробні заводи в багатьох розвинених державах. Саме таку нафту видобувають у Казахстані та Азербайджані, що підвищує вагомість співробітництва з цими країнами для країн–імпортерів. Крім високої якості, каспійська нафта має також відносно низьку собівартість її розвідки та видобутку. Такі саме цінові переваги має і видобуток каспійського газу.

[91] *Сергеев П.* Проблемы мировой энергетической безопасности // Мировая экономика и междунар. отнош. – 2007. – № 12. – С. 16.

Країни КЦАР, плідно співпрацюючи з Росією, водночас **розвивають багатопланове партнерство, однією з найважливіших складових якої є енергетична**, з іншими впливовими силами регіону – США, ЄС, Китаєм, Туреччиною, Японією та іншими, залучаючи інвестиції цих країн у свою економіку, **створюючи умови для розбудови якомога більшої кількості альтернативних маршрутів постачання енергоносіїв, що унеможливить диктат країни–монополіста у цій сфері – РФ .**

Одним з таких важливих для регіону партнерів виступає ЄС. У прийнятій у 2007 р. Стратегії по Центральній Азії Євросоюз визначив свої інтереси і цілі у регіоні. Цей документ поєднує в межах єдиної послідовної стратегії проблеми енергопостачання та питання безпеки – дві головні сфери інтересів ЄС у регіоні. **Вирішення енергетичної складової безпеки ЄС бачить у розвитку взаємовигідного діалогу між виробниками енергоносіїв, країнами–транзитерами та споживачами, як на двосторонньому, так і на регіональному рівні.** Основними країнами–виробниками Євросоюз вважає Казахстан, Туркменістан, Узбекистан та Азербайджан.

Розвиток регіонального співробітництва у енергосфері відбувається на основі Бакинської ініціативи, прийнятої на Конференції міністрів енергетики ЄС і країн Чорноморського і Каспійського морів (Баку, листопад 2004 р.), Енергетичної хартії, двосторонніх протоколах про наміри з енергетичних питань, відповідно до регіональної стратегії ENPI по Східній Європі 2007–2010 рр., до Плану дій з енергетичної політики Європи та з урахуванням рекомендацій Зеленої книги ЄС «Європейська стратегія сталої, конкурентоспроможної й безпечної енергетики». Метою такого співробітництва є підвищення безпеки постачання енергії до країн ЄС у спосіб створення додаткових енерготранспортних маршрутів з регіону Каспійського моря.

Деяку пасивність у розвитку енерготранспортного співробітництва ЄС з країнами регіону можна пояснити відсутністю спільної енергетичної політики країн Євросоюзу загалом, і щодо Росії зокрема. Так, у Доповіді для Конгресу «Виклики енергетичної безпеки для Євросоюзу» аналітик дослідної служби Конгресу з європейських закордонних справ, відділу оборони і торгівлі П. Белкін зазначає, що зростаюча залежність від поставок з Росії, намагання РФ диктувати свою волю щодо цін та маршрутів транспортування примушує країни Євросоюзу до вироблення спільної енергетичної політики для послаблення залежності від РФ і можливості диверсифікації енергопостачань. Розширюючи географію співробітництва

з багатими на енергоресурси країнами, Організація отримує додатковий вимір для розбудови стратегії зовнішніх надходжень енергоносіїв.

Водночас складність вироблення спільної енергетичної політики полягає в тому, що більшість країн ЄС будують свою енергетичну політику, обстоюючи передусім свої національні інтереси, а приватні компанії – інтереси свого бізнесу. Ці країни не бажають поступатися своєю державною енергетичною безпекою задля вироблення спільної політики європейської енергетичної безпеки. Так, у Євросоюзі існує дві групи країн, які розділені оцінкою відносин за лінією ЄС–Росія і необхідністю диверсифікації джерел та шляхів енергоресурсів. Більшість нових членів об’єднання скептично ставляться до надійності Росії як енергетичного партнера і наголошують на необхідності спільної протидії використання нею енергозалежності ЄС для впровадження своїх політичних цілей. Інша група залишається прихильною двосторонній енергетичній співпраці з РФ, укладає контракти з російськими енергокомпаніями, чим посилює як енергетичну, так і політичну залежність від цієї вагомої енергетичної країни[92].

Росія є одним з головних гравців на світових ринках вуглеводнів. Вона є найбільшим світовим як виробником, так і експортером природного газу, а також другим світовим нафтовим експортером. За даними Європейської Комісії, частка газу, що надходить до ЄС з Росії, становить 29 %, нафти – 26 % загальної кількості імпорту[93]. Очікується, що в майбутньому споживання газу буде зростати більш значними темпами, ніж нафти. Експерти прогнозують, що до 2020 р. частка російського газу в поставках до Європи складатиме 40 %[94]. Тобто посиляться можливості РФ впливати на політику ЄС щодо важливих для Росії питань.

Вагому частку в поставках російського газу до Євросоюзу становить газ з країн КЦАР – Казахстану, Туркменістану, Узбекистану та Азербайджану. Аналітики наголошують на тому, що РФ і надалі докладатиме зусиль, щоб залишити за собою право одноосібно доправляти каспійський газ до Європи, контролювати його поставки, а також використовувати політичний вплив країни–монополіста на центральноазійські та європейські країни з метою запобігання європейським та американським

---

[92] *Paul Belkin* (Analyst in European Affairs Foreign Affairs, Defense and Trade Division). CRS Report for Congress «The European Union’s Energy Security Challenges», Updated May 7, 2007. Order Code RL33636. – P. CRS–9.

[93] «*EU* Energy Policy Data», European Commission Document SEC (2007)12, January 10, 2007.

[94] *Keith Smith.* Russian Energy Pressure Fails to Unite Europe, Center for Strategic and International Studies (CSIS). – Washington: DC, 2007, – Jan 24.

зусиллям будувати альтернативні трубопроводи в обхід Росії[95]. Сьогодні російський Газпром (компанія або її посередники, виключно через яких газ потрапляє до Євросоюзу) намагається не тільки постачати газ на ринки інших країн, а й одержати контроль над цими ринками через місцеві компанії, як транспортні, так і дистриб'ютерські, що значно ускладнює для ЄС проникнення на енергоринок цих країн[96].

В умовах зростаючої енергозалежності своєї економіки ЄС активізує пошук шляхів диверсифікації джерел та маршрутів поставок енергоносіїв. Тому розвиток відносин з країнами регіону, особливо її енергетичний аспект, у документі «ЄС і Центральна Азія: Стратегія нового партнерства» (червень 2007 р.) віднесено до пріоритетних[97]. Євросоюз зосередився на реалізації низки міжрегіональних ініціатив з модернізації комунікацій та транспортних мереж у ЦА, зміцненні місцевих ринків енергоносіїв, поліпшенні інвестиційних умов, збільшенні виробництва та ефективності енергоносіїв у ЦА, а також диверсифікації схем поставок і розподілу енергоносіїв у даному регіоні. І надалі підтримується розвиток енергокоридору Каспійське море–Чорне море–ЄС. У цьому зв'язку доречно зазначити, що Стратегія ЄС по Центральній Азії пов'язана з ініціативою Союзу – Синергією Чорноморського регіону (2007 р.), на чому наголошується у документі. Ця ініціатива виходитиме за межі регіону, оскільки чимало заходів пов'язано з іншими регіонами, а саме з Каспійським морем, Центральною Азією та Південно–Східною Європою.[98]

ЄС сконцентрував свої зусилля у КЦАР на реалізації низки міжрегіональних ініціатив. У межах проекту ТРАСЕКА (транспортний коридор Європа–Кавказ–Центральна Азія) планувався розвиток нового «шовкового шляху» від узбережжя Тихого океану до території Європи. З точки зору енергобезпеки для ЄС важливим став проект INOGATE (інтегрована система комунікацій з перекачування нафти й газу до Європи). Цією системою енергоносії постачаються з країн Близького Сходу, Центральної Азії, Росії, Алжиру через Середземне море, Норвегії через Північне море. І роль країн КЦАР у постачанні вуглеводнів до Європи останніми роками зростає. **Пріоритетом ЄС є створення інтегрованого**

---

[95] *Paul Belkin.* CRS Report for Congress «The European Union's Energy Security Challenges», Updated May 7, 2007. Order Code RL33636. – P. CRS–11.

[96] *Єрьоменко А.* Газ: від Азії до ЄС // Дзеркало тижня. – 2008. – 22–28 бер.

[97] MEMO/07/533 Developing external energy policy for the EU. Brussels, 30 November 2007 // www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/533&format=HTML&ag...

[98] *Синергія* Чорноморського регіону – нова пропозиція регіонального співробітництва. Повідомлення Комісії Європейських співтовариств для Ради та Європейського парламенту. Брюссель, 11.04.2007 р. COM(2007) 160 остаточний варіант. – С. 3.

енергетичного ринку навколо Каспію. ЄС планує отримувати газ у скрапленому вигляді, у зв'язку з чим розробляються проекти побудови відповідних терміналів на обох берегах Каспійського моря. **Такий спосіб транспортування газу надасть можливість не бути прив'язаними до російських газопроводів і тим самим послабити залежність від цього постачальника–монополіста.**

Енергетичний саміт, що відбувся у Вільнюсі 10 жовтня 2007 р., підтвердив важливість реалізації проекту постачання каспійських енергоносіїв до країн ЄС як для країн–виробників, країн–транспортерів, так само як і для споживачів. Розвиваючи тему енергобезпеки, Президент України В. Ющенко на висловив цікаву пропозицію щодо розробки концепції формування спільного Балто–Чорноморсько–Каспійського енерготранзитного простору, що дозволить розширити можливості диверсифікації енергоносіїв та шляхів їх постачання[99]. Під час енергосаміту підписано міжвідомчу угоду про співробітництво у сфері енергетики, яка передбачає створення повноцінної юридично–правової бази для реалізації проекту «Одеса–Броди–Плоцьк–Гданськ»[100], і отримано підтвердження готовності Азербайджану забезпечити заповнення зазначеного нафтопроводу необхідними об'ємами нафти до 2009 року[101]. Водночас на зазначеному саміті Казахстан, так само як і на весняному, був представлений лише міністром енергетики країни. До проекту Астана так і не увійшла, однак дала зрозуміти, що у майбутньому могла б постачати нафту до цієї гілки через термінали Грузії.

Під час проведення осіннього енергосаміту, Генеральний секретар Євросоюзу Х. Солана 10–11 жовтня 2007 р. відвідав з візитом країни Центральної Азії (Казахстан, Туркменістан та Киргизстан). Як зазначив Х. Солана, метою зустрічі було обговорення прийнятої ЄС нової Стратегії співробітництва з Центральною Азією і перспектив двосторонніх відносин у сфері економіки і енергетики. Характерно, що всі зустрічі відбувалися за зачиненими дверима, що свідчить про їх особливу важливість для сторін. Як наголосив високий посадовець ЄС, однією з головних цілей його візиту стало обстоювання інтересів Європи в проекті побудови Транскаспійського трубопроводу (на противагу запропонованого Росією Прикаспійського), який міг би допомогти європейцям вирішити політичне питання

[99] *Ющенко* умовляв Алієва створити окремий від Росії простір // Українська правда. – 2007. – 10 жовтня // www.pravda.com.ua/news_print/2007/10/10/65232.htm

[100] *Азербайджан,* Грузія, Литва, Польща та Україна підписали угоду про співпрацю в енергетичній галузі // www.president.gov.ua/news/data/print/19710.html – 10 жовтня 2007 р.

[101] *Броды–Плоцк* // www.rbc.ua/rus/top/2007/10/12/252180.shtml

диверсифікації транспортування газу. Одночасно підкреслювалось, що ЄС має пропозиції, які будуть вигідні всім країнам ЦА[102].

Однією з важливих ланок Транскаспійського проекту повинен стати газопровід «Набукко», який планується заповнити газом з країн Каспійського регіону (Туркменістану, Казахстану, Азербайджану), а пізніше також і з Ірану. Сукупний об'єм прокачки цим газопроводом міг би скласти 31 млрд $м^3$, що становить 5 % європейського імпорту газу. Зазначена магістраль має пройти поблизу південно–східного кордону України через територію Румунії та Угорщини, що, за певних обставин, могло б сприяти підключенню до нього України. Президенти Туреччини та Румунії навесні 2007 р. заявили про можливість нашій державі отримати додаткове джерело диверсифікації поставок газу. Але впровадження ініційованого Росією проекту «Південний потік» може стати серйозною завадою для реалізації газопроводу «Набукко».

Візит Генерального секретаря ЄС, прийняття нової Стратегії співробітництва ЄС з Центральною Азією, підтримка США країн регіону дали поштовх активізації співробітництва країн Центральної Азії у нафтогазовій сфері й об'єднанню задля подолання нафтогазової монополії Москви. Як зазначають російські аналітики, спроби подолати монополію Росії у нафтогазовій сфері США, ЄС та центральноазійські постачальники вуглеводнів роблять давно, але ніколи ще їх зусилля не були настільки скоординованими[103].

Водночас Росія і наділа дотримується політики збереження своєї ролі монополіста на постачання енергоресурсів до країн Євросоюзу. Виявом цієї політики стала ініціатива щодо газопроводу «Південний потік», який є спільним проектом компанії Газпром та італійського нафтогазового концерну ENI. Втілення цього проекту фактично зриває прокладання трубопроводу «Набукко», що підтримується Євросоюзом та США, та турецько–грецько–італійського трубопроводу (TGI). Ці два трубопроводи повинні були вирішити питання диверсифікації природного газу з Азербайджану та Центральної Азії до Європи. Планується, що «Південний потік» забезпечуватиме поставки російського й, можливо, центральноазійського газу до Європи дном Чорного моря, а також сприятиме зниженню залежності країн–постачальників й покупців від країн–транзитерів, таких як Україна й Туреччина[104]. На початку 2008 р. було підписано договори з майбутніми

---

[102] *«DW»*: Солана ещё приедет. Завершился визит генсека ЕС в ЦА // www.centrasia.ru/news2.php4?st=1192051680.

[103] *Ядуха В.* Казахстан бросает вызов // РБК daily в сотрудничестве с Handelsblatt. – 2007. – 15 окт. www.rbcdaily.ru/print.shtml?2007/10/15/focus/298181.

[104] *South* Stream // http://en.wikipedia.org/wiki/South_Stream.

країнами–транзитерами цього проекту: Болгарією, Сербією, Угорщиною, що стало першим кроком його безпосередньої реалізації. Прокладання трубопроводів, які фактично дублюють вже існуючі чи розроблювані проекти і є з економічної точки зору більш витратними й складними у реалізації, можливе через відсутність у країн Євросоюзу, як вже зазначалось вище, єдиної енергетичної політики. Деякі країни вирішують питання забезпечення вуглеводнями, керуючись виключно національними інтересами, часто нехтуючи питаннями безпеки інших країн Євросоюзу.

Україна, маючи вигідне географічне та геополітичне становище, надлишкові потужності для транспортування газу та нафти, розвинуту інфраструктуру енергетики, високопрофесійний кадровий потенціал, зацікавлена у тісній співпраці з Євросоюзом та країнами Каспійсько–Центральноазійського регіону щодо розвитку енергозабезпечення та розвитку транспортних комунікацій, зокрема енерготранспортних. Україна має досить потужні та розвинені енерготранспортні мережі, поєднані з транспортними мережами ЄС і країн пострадянського простору, що дозволяє їй брати участь у формуванні Європейської енергетичної політики та спільного енергетичного ринку, відігравати важливу роль в енергетичній співпраці країн СНД і ЄС.

На важливості співпраці з Україною в енергетичній сфері наголошується у ряді документів ЄС, а саме у Зеленій книзі Європейської комісії (ЄК) «Європейська стратегія сталої, конкурентоспроможної та безпечної енергетики (8 березня 2006 р.)[105], спільному документі ЄК та Офісу Генерального Секретаря Високого представника Європейської Ради «Зовнішня політика по забезпеченню енергетичних інтересів Європи (30 травня 2006 р.), Меморандумі між Україною та Європейським Союзом про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі (1 грудня 2005 р.)[106], документах Енергетичних самітів. Україна є членом Європейської енергетичної Хартії, що визначає основи політики європейської енергетичної безпеки, підписала Договір до Енергетичної Хартії. А Європейська Комісія взяла на себе зобов’язання сприяти входженню України до Договору про енергетичне співтовариство.

Зацікавленість у співпраці й вирішенні життєво важливих для країн Європи енергетичних питань виявляють енергетичні саміти, зокрема травневий саміт 2008 р., що відбувся в Києві.

[105] *Зеленая* книга «Европейская стратегия устойчивой, конкурентноспособной и безопасной энергетики». Комиссия европейских сообществ. Брюссель, 8 марта 2006 г. COM (2006) 105 окончательная редакция // http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=994_713&p=1207032168550453.

[106] *Меморандум* між Україною та Європейським Союзом про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі 1 грудня 2005 р. // www.ukraine–eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/print/6937.htm.

Важливими напрямами співробітництва України з ЄС у енергетичній сфері для забезпечення національних інтересів нашої держави є такі.

- поступове зближення енергетичної галузі України з внутрішнім енергоринком ЄС та інтеграція до нього;
- диверсифікація та безпека постачання енергоресурсів, ядерна безпека, реформування енергоринку, розвиток та модернізація інфраструктур енергетичної галузі, ефективне використання енергії та використання відновлювальних джерел енергії, розробка та використання сучасних енергетичних технологій;
- забезпечення безпеки, прозорості та надійності роботи транзитної системи України;
- розробка Енергетичної стратегії України, однією з вагомих складових якої повинна стати енергетична стратегія щодо країн Каспійсько–Центральноазійського регіону та співпраці з ЄС у цьому регіоні;
- розробка документу з енергетичної співпраці з ЄС, де б були визначені та прописані механізми захисту інтересів України у реалізації цієї політики загалом і в Каспійсько–Центральноазійському регіоні зокрема;
- залучення європейських та міжнародних енергетичних компаній до участі в експлуатації та модернізації української енерготранспортної мережі з метою підвищення її значення для країн ЄС як основного енергомаршруту, включаючи і транспортування каспійсько–центральноазійських вуглеводнів;
- розробка джерел, умов та шляхів **постачання скрапленого нафтового та природного газу, що дозволить послабити диктат РФ щодо цін та обсягів газу, що надходить до України та ЄС,** співпраця з країнами регіону та ЄС щодо створення інфраструктури з вироблення та транспортування скрапленого газу;
- ініціювання Україною укладення міжурядових угод за схемою зустрічних поставок або створення СП за участі національних нафто– та газових компаній з метою отримання власних енергоресурсів, їх транспортування на українські переробні заводи, переробки та продажу нафтопродуктів на власному ринку та до країн ЄС; створити умови на українських нафтопереробних заводах для переробки більш якісної, ніж російська, каспійської нафти;
- координація планів і проектів щодо взаємовигідного використання транзитних можливостей України з ЄС та країнами регіону;
- підвищення надійності енерготранспортної системи України і передбачуваність енергополітики нашої країни;

- розвиток співробітництва **в галузі транспорту**, що передбачає участь у таких проектах, як: а) реконструкція, будівництво та експлуатація портів на Каспійському морі та залучення компаній країн регіону до розширення використання морських портів України для переробки експортно–імпортних вантажів з КЦАР; б) співпраця у реконструкції та побудові нових авто– та залізничних шляхів, таких, наприклад, як проект нового **транспортного коридору «Південь–Захід»** від східного китайського порту Ляньюньган до російського Санкт–Петербургу з виходом на країни Європи, **потенційного коридору «Північна Америка–Європа–Росія–Азія»**, що має умовну назву New Corridor, який має скоротити транспортування вантажів і виявиться альтернативою традиційному морському шляху та ряду інших проектів;
- участь України у створенні спільно з інститутами ЄС системи колективної енергетичної безпеки Європи, входження енергосистеми України до загальноєвропейської;
- співпраця з ЄС у розбудові шляхів транспортування енергоносіїв з КЦАР до ЄС.

8.9. Стратегічні орієнтири співробітництва України з країнами Азійсько–Тихоокеанського регіону

Забезпечення стратегічних інтересів України може бути реалізоване тільки на умовах поєднання зовнішньополітичних та економічних зусиль на європейському і тихоокеанському напрямах. Сьогодні орієнтована здебільшого на Європу і США, українська зовнішня політика не використовує повною мірою потенціал співпраці з Азійсько–Тихоокеанським регіоном (АТР), у якому відбувається стрімке економічне зростання і трансформації.

Інтереси України в АТР є невід'ємною частиною загальнонаціональних пріоритетів. Як зазначив Президент України В. Ющенко в Посланні до Верховної Ради України 2008 р. а також в інших офіційних документах останнього часу, Україна має «унікальний національний інтерес» до виходу на нові ринки – Китаю і Південно–Східної Азії, а азійський зовнішньополітичний напрям потребує надзвичайно активної національної політики.

Стабільне економічне зростання країн АТР створює для України перспективні можливості у сфері розвитку торгівлі, залучення інвестицій, співробітництва у військово–технічній галузі та у сфері високих технологій. У зв'язку з цим постає нагальна необхідність розробки стратегії розвитку відносин України з країнами АТР. Реалізація цього завдання має базувати-

ся на розумінні сучасних політичних і економічних процесів в Азії, формування там нової регіональної системи.

Азійсько–Тихоокеанський регіон небезпідставно вважають економічним двигуном планети. Такі регіональні країни як КНР, Японія, Республіка Корея, Індія посідають перші місця у макроекономічних рейтингах світу[107].

Водночас у регіоні наявна значна кількість конфліктних осередків, стрімко зростає населення, підвищується рівень урбанізації. Зважаючи нанарощування озброєнь у Азії, ці фактори набувають досить неоднозначного характеру.

У регіоні поки що не створено інституціоналізованої колективної системи з підтримання безпеки, хоча рівень міждержавного економічного співробітництва, з його широко розгалуженою системою торговельних та інвестиційних угод, є найбільшим після ЄС і НАФТИ. До вирішення конфліктів, котрі спричинюють зростаючу політичну невизначеність у регіоні, досі залучаються позарегіональні сили, передусім США.

Процес перерозподілу сфер впливу і співвідношення сил в регіоні триває. Однак більш–менш сталими рисами розвитку АТР є умовно виражена дворівнева конкуренція: США–Китай на глобальному рівні, Японія–Китай на регіональному. Оскільки основним актором у обох опозиціях є Китай, то при прогнозуванні можливих регіональних проблем слід відштовхуватися від «гарячих точок», розташованих у безпосередній близькості від нього. До останніх належать: Корейський півострів, Тайванська протока, Південно–Китайське море, В’єтнам, Тибет, Синьцзян–Уйгурський район, а також центральноазійські держави.

У 2008 р. на тлі традиційних регіональних проблем, загострилися так звані протиріччя міжцивілізаційного характеру, які виникли у відносинах США і європейських держав, з одного боку, і країн Північно–Східної та Південно–Східної Азії – з іншого. Найбільш виразно ці протиріччя виявилися у підходах до прав людини, проблемах створення нової регіональної системи безпеки, нарощування військового потенціалу тощо.

Події в **Тибеті**, формально пов’язані з річницею антикитайського повстання, співпали з підготовкою до Олімпіади в Пекіні. Наміри Китаю скористатися Олімпіадою аби продемонструвати значний поступ не тільки в економічному розвитку, але й в таких гострих питаннях як дотримання прав людини та збереження навколишнього середовища

[107] *Economic* and Social Survey of Asia and the Pacific 2008. Sustaining Growth and Sharing Prosperity. ESCAP. United Nations. – N.Y., 2008.

виявилися під загрозою через рішення деяких країн частково бойкотувати цю подію. Розгорнута кампанія на підтримку Тибету акцентувала репресивність китайського режиму, неефективність його внутрішнього курсу, і, крім того, створила небезпечне тло для активізації інших джерел автономізації: на Тайвані й у Синцьзян–Уйгурському автономному районі (СУАР).

Країни Заходу закликали до Пекіну розпочати діалог з далай–ламою. Однак керівництво КНР дотримується непорушної позиції, що тибетське питання є виключно питанням внутрішньої цілісності Китаю і не стосується національно–релігійних проблем і проблем прав людини[108].

Не менш вибухонебезпечним, ніж Тибет, вважається **Синьцзян–Уйгурський автономний район**, де уйгури–мусульмани складають половину місцевого населення. Серед них широко розповсюджена ідея створення незалежного «Східного Туркестану»[109]. На території СУАР знайдено великі поклади нафти і газу, район також є «воротами» для імпорту енергоносіїв з країн Центральної Азії до Китаю, тому в умовах, коли Китай розпочав реалізацію масштабних проектів нафто– і газопроводів для задоволення потреб стрімко зростаючої економіки, збереження СУАР у своєму складі є стратегічною метою КНР.

Досі Пекіну вдавалося успішно придушувати сепаратистські рухи, але надалі ситуація може ускладнитися факторами, які перебувають поза контролем Китаю, наприклад, зростаючими політичною нестабільністю або ісламським радикалізмом у сусідньому Пакистані, Афганістані, Таджикистані, Киргизстані. Негативний розвиток сценарію можна очікувати і за умови, якщо Китай застосовуватиме жорсткі санкції та покарання проти етнічних меншин або якщо будуть доведені факти економічної дискримінації етнічних меншин із боку переважаючого в країні етносу – ханьців.

На тлі ескалації ситуації в Тибеті й можливого загострення в Синьцзяні, ситуація з **Тайванем** наближена до обережного оптимізму. На президентських виборах 2008 р. на Тайвані перемогу здобув кандидат партії Гоміндан Ма Інцзю, який закликав до нормалізації відносин з Пекіном. Новообраний президент заявив, що незабаром навіть може бути відкрите пряме повітряне й морське сполучення між Китаєм і Тайванем.

Питання незалежності Тайваню з точки зору можливостей розгортання широкомасштабного конфлікту у Східній Азії є найбільш критичним. По–перше, в разі проголошення незалежності острову Пекін розцінив би це

---

[108] http://www.russian.xinhuanet.com/russian/2008–04/14/content_614788.htm.

[109] *Van Wie Davis E.* Uyghur Muslim Ethnic Separatism in Xinjiang. Asia–Pacific Center for Security Studies January 2008 // www.merln.ndu.edu.

як пряму загрозу національним інтересам, суверенітету та національній цілісності КНР. По–друге, таке проголошення стало б прецедентом для Тибету і Синьцзяну. По–третє, до конфлікту були б причетні не тільки КНР і Тайвань, а й США і Японія.

Ще однією актуальною регіональною проблемою, від якої залежить військово–політична і економічна ситуація в АТР, є «**корейська проблема»** загалом та ядерна проблема КНДР зокрема. Влітку 2007 р. згідно з попередніми домовленостями Північна Корея зупинила свій ядерний реактор у Йонбйоні й згорнула роботи на чотирьох інших ядерних об'єктах, які були опломбовані в присутності інспекторів МАГАТЕ. Однак компроміс, досягнутий завдяки роботі шестисторонньої зустрічі, має нестійкий характер. І досі будь–яких спроб врегулювати політичні проблеми між Вашингтоном і Пхеньяном не спостерігається. КНДР залишається списках терористичних країн, не встановлено повномасштабних дипломатичних відносин між країнами тощо.

8.9.1. Економічний розвиток АТР

Проблеми безпеки й питання економічного розвитку в сучасному світі пов'язані якнайтісніше. Якщо розвиток Азійсько–Тихоокеанського регіону не буде підірваний будь–якими карколомними подіями, його економічні перспективи з часом тільки поліпшуватимуться. Вже сьогодні реальне зростання світової економіки відбувається лише у двох десятках переважно азійських країн, в яких темпи приросту ефективності економіки вже вдвічі–втричі вищі, ніж у країнах Заходу. Так, частка країн Східної та Південно–Східної Азії у зростанні світового ВВП на 2006 р. становила (38 %), що перевищує показник країн Заходу та Японії разом (33 %), а за оцінками експертів, сукупний ВВП країн АТР у 2020 р. може вдвічі перевищити сукупний ВВП країн ЄС[110]. Основними рушіями такого динамічного розвитку є прямі іноземні інвестиції та експорт – також найбільші показники серед інших регіонів світу.

Процес економічної трансформації в АТР характеризується нерівномірністю і, звичайно, не може бути залучений виключно до вражаюче високої економічної статистики для всього регіону. АТР відрізняє широка економічна диференціація за рівнем економічного розвитку і ВВП на душу населення: від 36841 дол. в Японії до 205 дол. у М'янмі[111].

[110] *Мельянцев В. А.* Развивающиеся страны: рост, дифференциация, экономический вызов // Вестник МГУ. – 2006. – № 2. – (Сер. Востоковедение, № 13).

[111] *Костюнина Г.* Активизация интеграционных инициатив в Восточной Азии и интересы России // http://www.eer.ru/statistics/7613.html.

Узагальнюючи, можна виділити наступні, найбільш виразні тенденції економічного розвитку АТР:

- подальше переформатування регіональної системи економічних лідерів;
- зростання інтеграційних процесів;
- розширення торговельно–господарських контактів найбільш динамічних в економічному розвитку країн, що спричиняє переорієнтацію світових ринків.

Лідерами азійського економічного зростання є Китай, який за прогнозами за 10 років наздожене США за обсягами ВВП, та Індія, яка має шанси випередити за цей час Японію. Тож, від цих двох найбільше населених країн світу чим далі, тим більше залежатиме стан світової економіки, фінансів і глобальна стабільність.

Обидві країни поки не вирішили основних проблем внутрішнього розвитку. В них загострюються галузеві й регіональні диспропорції – за показниками продуктивності й прибутків, великої шкоди завдається екології. Сходження до лідерських позицій супроводжується також низкою соціальних, національних, екологічних, а у широкому контексті й глобальних проблем.

Будь–який конфлікт у безпосередній близькості з Китаєм та Індією, чи то обмежена війна чи гуманітарна катастрофа, безумовно, матиме величезні наслідки, оскільки неминуче спричинить до витрати сил і ресурсів, які за інших умов спрямовувалися б на більш пріоритетні стратегічні завдання розвитку.

При цьому Китай, який суттєво випереджає за багатьма показниками, своїми успіхами завдячує зокрема й успішній регіональній політиці. Основну ставку Пекін робить на «м'яку силу» і розширення зв'язків з країнами Південно–Східної Азії, у відносинах з якими акцентується на привабливості спільних азійських цінностей, а також укладання угод про створення зони вільної торгівлі – АСЕАН+1 (КАФТА), економічно вигідної для країн АСЕАН. Її фактичне створення планується завершити до 2010 р. КАФТА стане третім за величиною об'єднанням у світі з населенням в 1,7 млрд і товарообігом 1,2 трлн дол.

Японія й Республіка Корея намагаються не відставати від Китаю. В результаті значно інтенсифікувався процес інституціалізації регіональних об'єднань, запровадження багатосторонніх торговельних угод, масштабної співпраці в інвестиційних проектах.

Однак щодо Японії, яка володіє найбільшими фінансовими і технологічними ресурсами, то її претензіям на регіональне лідерство заважають такі

фактори, як розташування на її території іноземних військових баз, залежність зовнішньополітичного курсу від США, а також несприятливий імідж у регіоні, сформований пам'яттю про роки японської окупації. Незважаючи на поширені в японському суспільстві настрої змінити Конституцію і загалом негативне ставлення до американської військової присутності в Японії (після низки інцидентів з американськими вояками), у близький перспективі годі сподіватися перегляду засад американо–японського союзу. Серед головних причин – зростаючий Китай, а також переконання японців, що будь–які стрімкі зміни підірвуть соціальну стабільність.

Тісні зв'язки в сфері торгівлі й фінансів створили щільну взаємозалежність між Японією і Південною Кореєю. Але південнокорейське суспільство негативно сприймає японців. Фактично Японія й Республіка Корея балансують на грані розвитку конфлікту, який визріває на ґрунті взаємних образ минулого та територіальних претензій (о–ви Токдо)[112].

Значні темпи нарощування потоків торгівлі та постачання сировини робить практично всі країни АТР зацікавленими у прокладанні нових транспортних коридорів між Європою та Азією. Основними напрямами мають стати мости Схід–Захід (Китай–Європа) та Північ–Південь (Росія–Іран–Індія).

Створення третьої Євразійської трансконтинентальної залізничної магістралі (окрім вже існуючих Транссибу (Владивосток–Роттердам) та Ляньюньган–Роттердам) обговорювалося на форумі У м. Куньмін (Китай) наприкінці 2007 р. Магістраль починатиметься у південно–китайських провінціях, проходитиме через М'янму, Бангладеш, Індію, Пакистан, Іран, Туреччину, низкою європейських країн і закінчуватиметься в Роттердамі. Поки що новий транспортний коридор перебуває на стадії проектування, а це означає, що Україна може залучитися до нього.

8.9.2. *Стан двосторонніх відносин України з основними партнерами в АТР*

Політична і економічна ситуація в АТР потребує системного аналізу для вироблення ефективної зовнішньополітичної лінії України. Економічні зв'язки, особливо з найбільш динамічними країнами АТР, мають розглядатися як такі, що є не менш важливими, ніж відносини із традиційними зонами економічного прогресу – Західною Європою й США.

[112] *Территориальные* претензии Японии к России и Республике Корея и стратегическая стабильность в Северо–Восточной Азии // Актуальные проблемы современной Японии. – М.: Ин–т Дальнего Востока РАН, 2007. – Вып. XXII. – С. 101–115.

Залучення України до процесів освоєння азійського ринку є серед пріоритетних завдань національної економіки.

У загальній частці економічного співробітництва України з АТР провідні місця посідають найбільші економіки регіону – Китай (обсяг товарообігу у 2006 р. – 4 млрд дол.), Індія (1,2 млрд дол.), Республіка Корея (1 млрд дол), Японія (947 млн дол.) З них найбільшими інвесторами в економіку України є Республіка Корея (загальний обсяг за роки незалежності становить 172,5 млн дол.) і Японія. Україна у свою чергу має значні капіталовкладення у В'єтнамі (15 млн дол.) та Гонконзі (5,5 млн дол.)[113]

Серед торговельних партнерів України в АТР Китай посідає місце лідера. При цьому експорт китайських товарів в Україну майже в 10 разів більший, ніж українських – в Китай. У 2006 р. з Китаю ввезено продукції на 3,351 млрд дол., з України в Китай – на 396 млн дол.[114] Очевидно, перед Українською державою й бізнесом стоїть завдання підтримувати темпи торговельної співпраці, і намагатися дещо вирівняти ситуацію з від'ємним торговельним сальдо. Важливе значення в цьому контексті матиме участь України у виставці ЕКСПО–2010 у Китаї.

Провідною статтею українського експорту тривалий час була продукція металургійної галузі. Однак за останні три роки внутрішній китайський виробник перетворився на конкурента українського металу, оскільки отримав собівартість продукції, нижчу за українську. Україна не тільки позбулася великого ринку, але й витісняється з ринків інших країн Азії. Така ситуація є характерною і для інших сегментів ринку, на яких вже закріпився або тільки освоюється Китай. Згідно статистичних даних Міністерства комерції КНР, Китай вже 13 років є лідиром у світі за кількістю антидемпінгових розслідувань, які ведуться проти нього.

При цьому Китай відвойовує ніші, які раніше належали розвиненим країнам–виробникам високотехнологічної продукції. Китай активно запозичує технології, запрошує спеціалістів, зокрема українських. Оскільки попит на патенти й технології сьогодні значно знизився, то продаж їх за кордоном є чи не єдиним шансом їх практичного запровадження. **Розвинені країни обмежують продаж високотехнологічного товару Китаю**. Ось чому зацікавлений в отриманні інноваційних рішень Китай створює спільні технопарки з Україною, Росією, Казахстаном.

---

[113] www.ukrstat.gov.ua.

[114] Там само.

Наразі Китай виявляє неабияке зацікавлення у найбільш технологічних сферах співробітництва з Україною – авіаційній, космічній, атомно–енергетичній. Однак, **враховуючи темпи інвестиційної діяльності КНР за кордоном, масштаби залучення китайського капіталу в Україну досить мізерними**. За даними Держкомстату України, загальний обсяг інвестицій з КНР на 1 січня 2007 р. становив 8,24 млн дол. Цей показник менший за аналогічний з Республікою Корея та Японією.

Політика залучення китайських інвестицій потребує системної розробки і активізації на рівні урядів обох держав. Для успішної реалізації цього завдання Україні необхідно пам'ятати, **що Китай належить до країн, які спочатку шукають доброзичливих політичних відносин, а потім дають «добро» торгівлі й інвестиціям.** У цьому контексті найбільш важливим є **дотримання Україною принципу «одного Китаю», утримання від критики внутрішньополітичного курсу, неприєднання до бойкоту Олімпіади**. Така позиція України не залишиться без уваги й позитивної оцінки урядом КНР, що створить підґрунтя для розвитку двостороннього стратегічного співробітництва.

Окремо варто зосередитися на **науково–технічному співробітництві** з Китаєм. Очевидно, що продаж українських розробок або відтік спеціалістів не відповідає національним інтересам нашої держави. Україні необхідно послідовно представляти в Китаї свої наукові розробки і в водночас планомірно обстоювати інтереси своїх вчених і підприємців.

Зі свого боку досвід Китаю у створенні зон розвитку високих технологій, умов для залучення іноземних інвестицій, перерозподілу прибутків між внутрішніми регіонами є наразі вкрай необхідним для подальшого розвитку України.

Після того як стало відомо, що Євро–2012 відбуватиметься в Україні, одразу декілька азійських країн виявили інтерес до інвестування в українські проекти. Пекін готовий узяти участь у модернізації транспортної інфраструктури. Токіо заявив, що готовий надати фінансову підтримку Україні у підготовці до чемпіонату.

У двосторонній співпраці України з **Японією**, остання, в основному, віддавала перевагу інвестиційно–кредитній і грантовій діяльності. Український експорт до Японії є незначним, а японські товари – надто дорогими для українців. У межах Офіційної допомоги розвитку (ОДР) Японія виділила кредит на реконструкцію аеропорту «Бориспіль», заплановано спорудження мостового переходу через р. Південний Буг у Миколаєві, а також розширення ОДР на інші об'єкти. Тривалою є виробнича кооперація

автомобілебудівної компанії «Ісудзу» з українським виробничим холдингом «Богдан».

Сьогодні найпривабливішими для японського бізнесу є проекти зелених інвестицій у рамках Кіотського протоколу, енергозбереження та співпраця в аграрному секторі. Про це йшлося під час зустрічі міністра закордонних справ України В. Огризка з представниками японських корпорацій та парламенту, яка відбулась в Японії у березні 2008 р. Однак будь–які економічні проекти за своєю участю Японія хотіла б бачити у розширеному форматі країн–членів ГУАМ. Це продовжує започатковану прем'єр–міністром Т. Асо ініціативу зі створення «Арки свободи та процвітання». Як геополітичний проект по суті «Арка» має об'єднати країни, де розвиваються демократія, права людини, верховенство права та ринкова економіка[115]. Україні з огляду на її особливе геополітичне становище та економіку віддається належне як невід'ємному елементу системи енергетичної безпеки та транспортної інфраструктури Євразії.

Республіка Корея є великим торговельним партнером України, а враховуючи незначні притоки капіталу з АТР, чи не найбільшим азійським інвестором в українську економіку (2,1 % від загального обсягу інвестицій, для порівняння частка Китаю становить лише 0,1%).

Рівень розвитку Південній Кореї сьогодні не залишає навіть спогадів про те, що 30 років тому вона завершувала списки найбідніших у світі. Корейська економіка зазнає сьогодні найвищого розвитку, внутрішній ринок країни переповнений товарами, і корейський капітал шукає нові перспективні ринки збуту.

Найбільш привабливими секторам для корейських капіталовкладень у всьому світі є обробна і добувна промисловість, комунікації[116]. Фінансовий, страховий і транспортний сектори, які наразі є найбільш успішними за обсягами капіталовкладень в Україні, мають невеликий інтерес для корейців.

Передусім Південну Корею цікавлять багаті на енергоресурси країни пострадянського простору – Росія, Казахстан, Азербайджан, але поряд з ними й Україна, яка є великим перспективним ринком. Основними сферами можливої взаємодії самі корейці називають будівництво, енергоощадні технології, транспортну інфраструктуру, де Корея пропонує свої високі технології й обладнання.

---

[115] «*Arc* of Freedom and Prosperity: Japan's Expanding Diplomatic Horizons. Diplomatic Bluebook 2007, Ministry of Foreign Affairs, Japan // www.mofa.go.jp

[116] *Суслина С. С.* Инвестиционный потенциал РК и перспективы расширения российско–корейского экономического сотрудничества // Корея: взгляд из России. Доклады, предоставленные на XI научной конференции корееведов России и стран СНГ. – Москва, 2007. – С. 128

Характерно, що і з КНР, і з Японією, і з РК Україна має значне від'ємне торговельне сальдо, а українська продукція високого ступеня обробки, фактично не має попиту на ринках цих країн, хоча потенціал українських наукоємних галузей визнається в усьому світі. Навряд чи варто сподіватися на зростання постачання машин, обладнання та технологій до Японії або Південної Кореї, оскільки запропонувати конкурентні товари ми їм не можемо. Однак інші країни АТР, зокрема величезний ринок Китаю, відкриті для співробітництва. Зупинимося на оцінці реальних перспектив співпраці України і АТР. Найближчими роками можна очікувати певного збільшення взаємного інтересу. На підтримку цього припущення свідчать:

- взаємодоповнюваність економіки України з низкою економік АТР;
- загальні тенденції до лібералізації торгівлі й розвиток підприємницької діяльності;
- в цілому стабільна динаміка розвитку економічних відносин України і АТР;
- наявність в України транспортно–транзитних можливостей;
- геополітична значущість України у стратегії розширення зовнішньополітичної діяльності Японії.

Характерно, що всі азійські країни зацікавили б проекти нових транс'євразійських маршрутів, які б проходили Україною. Це відповідає нагальним потребам скорочення вартості та часу перевезень з Азії до Європи. Переваги географічного положення України забезпечують її ефективну участь у будь–якому поєднанні транс'євразійських маршрутів.

Поряд з цим існують і системні перешкоди на шляху до співробітництва з АТР.

Скористатися з можливості залучення інвестицій розвинених країн АТР заважає недосконале внутрішнє законодавство, особливо податкова його частина, відсутність гарантій збереження приватизації й політична нестабільність. У щорічній доповіді Світового банку «Ведення бізнесу – 2008», де наведено рейтинг держав за рівнем сприятливих умов для ведення бізнесу Україна посіла 139 позицію з 178 країн. За умов несприятливого підприємницького клімату азійський бізнес посідає щодо України вичікувальну позицію, освоює інші регіони, а Україна відсувається від процесів інтеграції у світову економіку. Можливо, зі вступом України до СОТ відбудеться спрощення й стандартизація процесу допуску іноземного інвестора в Україну.

Для збільшення торговельно–економічного та інвестиційного співробітництва необхідним є:

- інформаційна підтримка українського і азійського бізнесу, спрямована на стимулювання взаємних контактів;
- тісне співробітництво на рівні державних структур, покликаних сприяти розвитку двосторонніх зв'язків;
- популяризація досвіду країн Азії у реорганізації економіки, залученні іноземних інвестицій, створенні зон розвитку високих технологій.

При виробленні своєї політики щодо регіону Україна має також враховувати політичну ситуацію в регіоні. Точна оцінка співвідношення сил, вміння посісти правильну й гнучку позицію, грамотний вибір партнерів у тому чи іншому питанні, значною мірою сприятиме розвитку відносин України з АТР.

8.10. Перспективи України у реалізації міжнародних ініціатив та програм з екологічної безпеки

Протягом останнього часу світова спільнота актуалізує численні питання глобальної екологічної безпеки. Період другої половини 2007 р. початку 2008 р. свідчить про мобілізацію міжнародних політичних зусиль щодо реагування на сучасні глобальні виклики, зокрема на виклик кліматичних змін.

Проблеми, пов'язані з кліматичними змінами є ключовими пунктами порядку денного сесій Генеральної Асамблеї ООН, предметом обговорення на самітах «великої вісімки», Всесвітнього економічного форуму в Давосі тощо. Сьогодні дискусії світової спільноти певною мірою зосереджені на необхідності вироблення статусу, ролі та повноважень **ефективної міжнародної структури** з питань кліматичних змін, надання їй необхідної інституційної ваги. З ініціативи провідних європейських лідерів, зокрема, екс–президента Франції Ж. Ширака, функції такої повномасштабної діяльності із забезпечення багатостороннього механізму вирішення проблем глобального кліматичного режиму після 2012 р. має перебрати на себе ООН. Вона, в свою чергу, повинна володіти політичним мандатом із впровадження в життя спільно прийнятих рішень. Третя Міжнародна конференція по енергобезпеці й зміні клімату (Париж 17–18 квітня 2008 р.) оприлюднила доктрину, відповідно до якої, проведення будь–яких переговорів з питань кліматичних змін має базуватися на основі Рамкової конвенції ООН про зміни клімату, оскільки в документі пред-

ставлено позиції більшості країн світу. У цьому контексті **ООН визначає наступні ключові аспекти глобального порядку денного**:

- необхідність вироблення повномасштабної угоди у сфері кліматичних змін;
- узгодження основних заходів з адаптації до кліматичних змін та взаємне розподілення обов’язків з обмеження парникових викидів;
- мобілізація фінансових ресурсів та пошук технологічних інновацій.

Ключовою подією з активізації обговорення світового кліматичного процесу стала **конференція ООН з проблеми зміни клімату** на острові Балі в грудні 2007 р. Заявлена мета форуму – досягнення домовленостей щодо вироблення угоди, яка має замінити Кіотський протокол після завершення терміну його дії у 2012 році. У своїх намірах ООН послуговувалася даними **четвертої оціночної доповіді Міжурядової групи експертів зі зміни клімату** (МГЗК/IPCC)[117]. Фахівці МГЗК повинні були на основі критеріїв об’єктивності, відкритості, транспарентності дати оцінку науково–технічних, соціально–економічних даних, у контексті наукового розуміння ризику антропогенно зумовлених кліматичних змін, їх потенційного впливу на навколишнє середовище, зменшення наслідків, визначення можливих варіантів адаптації. Представлені наукові дані остаточно підтверджують реальність глобального потепління. Доповідь спростовує теорію про те, що фактор людської діяльності не впливає на глобальне потепління. Дослідження базується на довготривалих спостереженнях, кліматичному моделюванні – відтворенні численних аспектів природних процесів, їх мінливості. У доповіді подано наукове розуміння зміни клімату як чітке обґрунтування наступних дій світової спільноти та визначення країнами економічно ефективних кроків для досягнення зменшення антропогенного впливу у довгостроковій перспективі. Автори дослідження закликають міжнародну спільноту до вироблення стратегій, спроможних зменшити як масштабність, так швидкість зміни клімату.

Насамперед йдеться про заходи, спрямовані на подолання причин негативних природних явищ – *зменшення викидів вуглекислого газу у атмосферу*, враховуючи використання технологічних рішень, наукових розробок, які потенційно могли б допомогти стабілізувати викиди парникових газів.

Наступним заходом має стати *вироблення і запровадження стратегії адаптації до негативних кліматичних змін*. Увага привертається до

---

[117] *1 An Assessment* of the Intergovernmental Panel on Climate Change // http://www.ipcc.ch/pdf/assessment–report/ar4/syr/ar4_syr.pdf

країн, що розвиваються і не є підготовленими до наслідків кліматичних змін – повеней, посух. До опрацювання стратегій адаптації планується залучити та скоординувати зусилля різнопрофільних експертів – фізиків, природознавців, інженерів, гуманітаріїв, економістів, бізнес–лідерів.

Ця доповідь стала одним із найбільш авторитетних джерел оціночного характеру і була використана на конференції ООН з проблеми зміни клімату на Балі як «дорожня карта» для глобальної політики у галузі зміни клімату. Балійська конференція започаткувала переговорний процес, надала можливість країнам сформулювати свої позиції, в основу яких покладено передусім врахування національних інтересів економічного зростання та політичної ваги у світі. Так, ЄС закликав світову спільноту погодитися на зменшення викидів у атмосферу на 25–40 % до 2020 р. Натомість США, на які припадає майже чверть світових викидів (при 4 % від кількості населення планети) у 2001 р. вийшли з Кіотського протоколу і відмовляються його ратифікувати, аргументуючи це відсутністю необхідності запровадження міжнародних зобов'язань зі зменшення викидів парникових газів.

Результатом **конференції з проблеми зміни клімату** стало прийняття програмного документа – *Балійської дорожньої карти*. Цей документ вміщує загальну програму переговорів між державами з метою вироблення до 2009 р. нової міжнародної угоди щодо боротьби зі змінами клімату. В тексті підсумкового документа немає жодних конкретних цифр з обмеження викидів на найближчу перспективу, його зміст лише *декларує підтвердження намірів* сприяти об'єднанню навколо вирішення глобальної екологічної проблеми та окресленням основних аспектів майбутньої стратегії для світової спільноти на основі:

- спільного бачення необхідності довгострокової міжнародної кооперації, зокрема досягнення поставлених завдань зі зниження викидів;
- досягненя/формування консенсусної Угоди на основі принципів спільної але диференційованої відповідальності й відповідних можливостей соціального і економічного характеру.

Зазначимо, що основою протиріч у виробленні спільних позицій з розподілу відповідальності стало те, що країни, економіка яких розвивається, вимагають преференцій у питаннях обмеження, посилаючись на те, що саме економічно розвинені держави мають відповідати за значне антропогенне навантаження на оточуюче середовище. Балійська дорожня карта врахувала ці позиції в аспекті вироблення національних програм з урахуванням умов природного стану, соціально–економічного розвитку країн.

Як основні передумови глобальної стратегії боротьби з кліматичними змінами Балійська дорожня карта пропонує:

- активізацію національних та міжнародних зусиль, спрямованих на зниження кліматичних змін;
- забезпечення адаптаційних заходів до нового кліматичного режиму на міжнародному рівні;
- посилений технологічний розвиток, спрямований на підтримку зусиль з адаптації та зниження рівня кліматичних змін[118].

Регламент останнього **міжнародного Всесвітнього економічного** форуму у **Давосі,** поряд з традиційною тематикою обговорення – світова фінансова криза, зростання цін на продовольчих ринках – продемонстрував посилену увагу до проблем довкілля. Якщо на попередніх етапах дискусії з питань кліматичних змін часто лише вдавалися до аналізу причин явища, то увага нинішнього форуму зосереджувалася на термінових та невідкладних питаннях, що стосуються шкідливих викидів. Зокрема йшлося про:

- можливості досягнення рівних умов у питаннях регулювання емісії парникових газів між розвиненими постіндустріальними країнами Заходу і країнами, які перебувають на стадії бурхливого економічного розвитку;
- перспективи бізнесових інвестицій у технології, які б дозволили знизити промислове навантаження на навколишнє середовище;
- сучасні аспекти екологічної безпеки як об'єднуючий чинник у міжнародній кооперації.

За умови відсутності ухвалених на форумі рішень та угод, еволюція розуміння проблеми глобального потепління передусім пов'язувалася з **необхідністю посилення усвідомлення екологічної проблеми на всіх рівнях, що, на думку світової еліти, має призвести не лише до аналізу та прогнозування фізичних та моральних ризиків, а й до визначення особистої відповідальності у зменшенні рівня колективних загроз**.

Загалом останні ініціативи вирішення екологічних проблем зводяться до такого:

- необхідність запровадження глобальної системи вимірів та нових стандартів урахування об'ємів викидів;
- готовність до сприйняття ідеї політичного лідерства у сфері екологічної безпеки;
- забезпечення підтримки співробітництва між бізнесовими та урядовими структурами, політичної стимуляції екологічно орієнтованого промислового прогресу;

[118] *Bali* Action Plan // http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf.

- усвідомлення відповідальності бізнесу в питаннях розвитку і прискореного впровадження нових технологій у боротьбі зі шкідливими викидами і особливо *виховання етики споживання*, оскільки саме регуляція дійсних потреб та об'ємів споживання спроможна призупинити кліматичні зміни.[119]

Члени конференції дійшли висновку, що довгострокова відповідь глобальним ризикам не повинна залежати від економічного зростання та промислового розвитку. Сучасні підходи до бізнесу – розширення виробництва і отримання максимальних прибутків не знімають відповідальності за майбутнє.

Глобальний форум з питань навколишнього середовища на рівні міністрів (Монако, 20–22 лютого 2008 р.) у рамках проведення 10–ої спеціальної сесії Ради керуючих Програми ООН з навколишнього середовища (ПРООН) надав результати четвертої доповіді **«Глобальна екологічна перспектива» (ГЕП–4),** в якій у розширеному форматі:

- оцінюються не лише кліматичні аспекти екологічної ситуації, а й зміни навколишнього середовища, їх вплив на безпеку, здоров'я, соціальні відносини й матеріальні потреби людей;
- звертається увага на нерівномірний розподіл відповідальності за навантаження на навколишнє середовище планети, у висновку: зростанню такого навантаження найбільше сприяють багаті країни.

Основним підсумком форуму стало визнання, що перехід до стійкого активніше, зокрема шляхом нарощування потенціалу й технологічної підтримки країн, що розвиваються. Дії всіх сторін, включаючи приватний сектор і споживачів, з метою зниження негативних чинників впливу на довкілля, мають бути спрямовані на пошук компромісів, незважаючи на розбіжності між різними цінностями й інтересами.

Визначена роль керівних органів, які мають сприяти своєчасним заходам з попередження, пом'якшення й спрямування зусиль на адаптацію під час прийняття рішень з основних питань шляхом наполегливих зусиль, які охоплюють:

- зниження уразливості людей перед екологічними і соціально–економічними змінами за рахунок децентралізації, розширення прав місцевого населення на користування ресурсами, поліпшення доступу до фінансової та технічної допомоги, нарощування потенціалу протистояння стихійним лихам і розширення прав та можливостей жінок і уразливих груп населення;

---

[119] *World* Economic Forum Annual Meeting 2009 // http://www.weforum.org/en/events/ArchivedEvents/AnnualMeeting2008/index.htm.

- уведення природоохоронної діяльності в більш широкі рамки розвитку, зокрема за рахунок забезпечення екологічного впливу пропонованих державних асигнувань, визначення галузевих і міжгалузевих екологічних завдань, заохочення передового досвіду й моніторингу досягнень, орієнтованих на тривалу перспективу;
- дотримання правил виконання договорів за рахунок зняття адміністративних витрат і важкого тягаря звітності зі сторін, поліпшення моніторингу, дотримання й удосконалювання координації, зокрема на національному рівні;
- створення сприятливих умов для нововведень і впровадження рішень за рахунок використання економічних інструментів, нових та існуючих технологій, розширення прав і можливостей зацікавлених сторін і застосування більш гнучких підходів замість традиційних, роздроблених, відомчих методів керування й систем виробництва та дозволяють домогтися стійких моделей споживання і виробництва;
- розширення екологічної обізнаності та поінформованості за рахунок забезпечення доступності найкращих з наявних наукових досліджень;
- залучення фінансових ресурсів для вирішення екологічних проблем шляхом новаторських підходів, зокрема оплати послуг екосистем, як важеля прийняття рішень під час створення відкритої, вільної від дискримінації й справедливої багатобічної системи торгівлі, а також конструктивної лібералізації торгівлі, корисної для країн на всіх етапах розвитку[120].

Сучасні **екологічні ініціативи ЄС свідчать про готовність взяти на себе лідерство у боротьбі з глобальними змінами клімату.**

З початку цього століття європейська політика у сфері змін клімату зосереджувалася на заходах зі скорочення шкідливих викидів та намаганні переконати міжнародних партнерів підписати Кіотський протокол. Однак глобальні кліматичні виклики спонукали політиків Євросоюзу до прийняття у червні 2007 р. першого програмного документу – **Зеленої Книги «Адаптація до зміни клімату в Європі – варіанти дій ЄС».** У документі Єврокомісії стверджується, що нині перед світом постає подвійна проблема. Для вирішення проблеми глобального потепління необхідно поряд із заходами щодо зменшення викидів парникових газів вжити заходів з **адаптації до мінливих кліматичних умов**. Зелена Книга дає власне визначення **стратегії**

---

[120] Global Environment Outlook GEO4 // http://www.unep.org/geo/geo4/report/GEO–4_Report_Full_en.pdf.

адаптації як комплексу заходів для боротьби із наслідками кліматичних змін – підвищенням температури, зменшенням водних ресурсів у разі їх виникнення і передбачення можливих змін у майбутньому. До адаптації мають залучатися національні та регіональні стратегії, заходи з адаптації можуть мати попереджуючий чи реактивний характер. Зелена Книга визначає **необхідність багаторівневої системи управління, яка** передбачає залучення ресурсів залежно від рівня фізичної уразливості, соціально–економічного розвитку, природних і людських адаптаційних потенціалів. У цьому контексті Єврокомісія пропонує **чотири пріоритетних варіанти дій.**

1. Ранні заходи з підготовки стратегій адаптації у досить досліджених районах.

2. Інтеграція глобальної потреби з адаптації у зовнішню політику ЄС з метою створення нового альянсу з світовими партнерами;

3. Ліквідація прогалин інформаційного, науково–дослідного характеру **з** питань адаптації в межах ЄС. Впровадження екологічних стратегій в ЄС послуговується науково–дослідною базою даних. Так, у затвердженій лідерами ЄС у 2007 р. *Програмі переходу на альтернативні й поновлювані джерела енергії* біопаливу приділялася ключова роль як заміни традиційного бензину. У 2008 р. ЄК планувала законодавчо зобов'язати країни–члени ЄС переходити на граничні рівні використання на транспорті біопалива (планувалося його збільшення до 10 % у загальнопаливному балансі). Проте експерти наукового комітету Європейської Агенції з питань навколишнього середовища проаналізували проблему і дійшли висновку щодо негативного екологічного впливу значного збільшення посівів культур для виготовлення біопалива. Існує велика вірогідність, що збільшення навантаження на ґрунти, виснаження водних ресурсів призведе до загрози біорізноманіттю. Це спричинило перегляд політичних рішень щодо пріоритетності вироблення і використання біопалива.

4. **Створення європейської консультативної групи** з адаптації щодо кліматичних змін, аналізу стратегій та координації дій[121].

Прийняття **Стратегії ЄС–2020**, яка передбачає зниження викидів парникових газів на 20 % до 2020 р. супроводжується посиленими дискусіями. ЄК пропонує розширення схем торгівлі квотами на викиди (СТК) на більшість секторів економіки; енерговиробники поступово втратять право на безкоштовні квоти і, починаючи з 2013 р. діятиме виключно механізм аукціонів у їх придбанні. Квоти на викиди мають визначатися на

---

[121] GREEN PAPER Adapting to climate change in Europe – options for EU action // http://ec.europa.eu/environment/climat/adaptation/sec/sec_2007_849.pdf

загальноєвропейському рівні, замінюючи схему, згідно з якою пропозиції до Єврокомісії подають країни–члени ЄС. Критики європейських ініціатив висувають аргументи, що внаслідок дотримання цих вимог промислове виробництво потерпатиме від вимушеного скорочення.

Серед екологічних ініціатив ЄС регіонального рівня зазначимо Чорноморську Синергію, у якій визнається необхідність розв'язання проблем морської екології. У контексті зазначеної ініціативи передбачається:

- співпраця країн–членів ЄС, що мають морський кордон регіонального значення зі всіма країнами регіону;
- надання стратегічного характеру співпраці в рамках багатосторонніх угод зі збереження довкілля;
- підтримка діяльності на регіональному рівні щодо боротьби з кліматичними змінами, зокрема, спільне втілення механізмів Кіотського протоколу, заохочення країн Чорноморського регіону до міжнародного обговорення екологічної перспективи.

Сучасні світові ініціативи у сфері екологічної безпеки переважно базуються на концептуальних засадах формування моделі економічного розвитку на основі **екологічного імперативу.** Охорона довкілля стає ключовим аспектом міжнародних відносин, пріоритетом співпраці в рамках ЄС. Тому Україна у процесі міжнародної інтеграції повинна враховувати важливість екологічного сектору у двосторонньому та багатосторонньому співробітництві. На сьогодні Україна підписала близько 50 двосторонніх угод. У 2007 р. підписано Угоду з Французькою Республікою щодо сприяння проектам відповідно до Механізму спільного впровадження Кіотського протоколу. Більшість цих проектів мають рамковий характер, створюють підґрунтя для розвитку міжнародної співпраці.

Проте, аналізуючи участь нашої країни у конкретних програмах охорони довкілля, виявляється, що активність держави у міжнародних проектах є недостатньою. Більшість таких проектів завершилася у 2003–2004 рр., (Проект ГЕФ «Другий етап підтримки спроможності щодо біорозмаїття»), або були закриті з причин призупинення фінансування (Проект ГЕФ «Збереження біорізноманіття в Азово–Чорноморському коридорі».) У рамках поточних міжнародних проектів здійснюється Програма екологічного оздоровлення басейну Дніпра.

Сьогодні Україна перебуває на другому етапі реалізації **Стратегічної програми дій для басейну Дніпра** (СПД), підготовленої спільними зусиллям експертів трьох Придніпровських держав за фінансової підтримки Глобального Екологічного Фонду (ГЕФ) і координації Програми Розвитку

ООН (ПРООН). Партнерами програми є Міністерство природних ресурсів і охорони навколишнього середовища Республіки Білорусь, Міністерство природних ресурсів Російської Федерації, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України.

СПД є політичним документом, погодженим шляхом переговорів між трьома державами й запропонованим для реалізації на вищому рівні виконавчої влади. У документі окреслено пріоритетні напрями вирішення першочергових екологічних проблем, зазначені в Трансграничному діагностичному аналізі басейну Дніпра (ТДА).

Загальна мета повномасштабного проекту – зниження рівня трансграничного промислового хімічного забруднення, що надходить від малих промислових підприємств, котрі скидають стічні води в міські каналізаційні системи. Досягнення мети проекту має здійснюватися завдяки реалізації чотирьох компонентів і досягнення найближчих цілей проекту.

1. Пілотні проекти для малих підприємств передбачають впровадження більше чистих методів виробництва на малих підприємствах, що скидають свої стічні води через водоканали, залучаючи механізми стійкого фінансування, а також норми місцевого регулювання й процедури моніторингу.

2. Трансграничний моніторинг – надання інформації про статус і перебіг реалізації СПД органам керування басейном Дніпра, швидке ухвалення рішень і реагування у випадку надзвичайних ситуацій.

3. Гармонізація природоохоронного законодавства – презентація в трьох Придніпровських державах пропозицій з гармонізації природоохоронного законодавства відповідно до законодавства ЄС.

4. Інституційний розвиток для реалізації СПД – створення ключових інституційних і управлінських структур у рамках розширених органів керування СПД.

Щодо намірів України стати активним учасником екологічного процесу свідчить проведення 3 квітня 2008 р. **комплексного заходу** у сфері збалансованого розвитку **«Екологічні технології й інновації»**. На форумі представлено міжнародні й вітчизняні програми підтримки й розвитку науки, громадських організацій і органів влади під гаслом – **«Стійкий розвиток – навколишнє середовище, бізнес, держава, громадськість»** за напрямами:

- проекти стійкого розвитку України;
- громадські організації екологічної спрямованості;
- проектні й науково–дослідні організації;

• екологічна експертиза, аудит і сертифікація;
• ЗМІ й спеціалізовані видання;
• послуги у сфері екології.

Виставка продемонструвала інновації й винаходи, стратегії й програми розвитку суспільства, суспільного руху й проекти технічної допомоги; у галузевому розрізі – технології й устаткування:

- для підготовки питної й технологічної води;
- для очищення акваторій морів, річок і внутрішніх водойм;
- переробки твердих відходів виробництва й споживання;
- для очищення викидів в атмосферу;
- технології й устаткування для енергозбереження.

Екологічний чинник стає чутливим аспектом у політичних відносинах на міждержавному рівні. Так, Румунія звинувачує Україну в порушенні норм міжнародного права при будівництві каналу «Дунай–Чорне море», використовує політичні механізми, щоб змусити Україну відмовитися від проекту, віднедавна залучає до вирішення спірного питання авторитетні європейські інституції. У травні 2008 р. у Бухаресті відбулася Четверта нарада сторін з оцінки діяльності України в гирлі Бистре. До висновку, що Україна порушує свої зобов'язання при будівництві каналу «Дунай–Чорне море» дійшов імплементаційний комітет Конвенції Еспо (Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в трансграничному контексті). Зокрема під час розгляду запиту від Румунії, Комітет визначив, що в Україні існує складна законодавча база для здійснення проектів оцінки впливу тих чи інших дій на довкілля, а тому «важко визначити, яка із числа послідовних процедур прийняття рішень повинна розглядатися, як остаточне рішення дозволу на діяльність», що підпадає під положення Конвенції. За таких умов Україна має налаштуватися на конструктивний діалог на експертному рівні, щоб врегулювати взаємні претензії відповідно до екологічних стандартів у контексті трансграничного забруднення.

На сучасному етапі перед Україною постає нагальне завдання з відновлення **переговорів з Російською Федерацією щодо** ліквідації наслідків аварії у Керченській протоці. Обидві сторони процесу врегулювання на рівні владних кіл вже прикладають певні зусилля у процесі формалізації цих намірів: 21 квітня 2008 р. між Україною і Росією підписано План спільних дій на 2008–2009 рр. між міністерствами з надзвичайних ситуацій. Цей документ передбачає реалізацію міжурядової Угоди про співробітництво у сфері попередження промислових аварій, катастроф, стихійних лих і ліквідації їх наслідків на 2008–2009 рр.

Таким чином, для вирішення глобальних проблем екологічної безпеки, інтеграції України у світове співтовариство, врегулювання аспектів двосторонніх відносин наша держава повинна продовжувати активну діяльність у рамках:

- міжнародної взаємодії з удосконалення наявних та створення нових політичних механізмів міжнародної відповідальності, пов’язаної із заподіянням транскордонних екологічних збитків та знищенням екосистем у межах державних кордонів;
- залучення вже існуючих міжнародних експертних груп для об’єктивної оцінки можливих екологічних збитків, запобігання транскордонному, регіональному забрудненню навколишнього середовища;
- розробки гнучкої системи заходів врегулювання викидів, перехід на екологічно чисті та енергоощадні технології;
- впровадження міжнародної екологічної експертизи для вже існуючих, та планових проектів природокористування (економічні, енергетичні проекти);
- участь у реалізації ідей транскордонного екологічного моніторингу і контролю, обміну екологічною інформацією.

Отже, світова спільнота лише наближається до вироблення глобальної угоди, яка може започаткувати ефективні механізми боротьби із забрудненням навколишнього середовища, загрозами негативного кліматичного впливу. Експерти прогнозують, що знадобиться не менше трьох років для віднайдення універсальної формули зниження викидів парникових газів, яка б влаштовувала більшість сторін, синхронізації позицій різних країн, визначення меж договірного поля, типів правових документів. Міжнародна дискусія вперше відбувається у площині етичної свідомості: **екологічна безпека пов’язується з розумінням взаємозалежності нинішньої моделі економічного зростання із фізичними та моральними ризиками від негативного екологічного впливу.**

У цьому контексті Україна має бути на міжнародному рівні **ініціатором довгострокових стратегій**, спрямованих на попередження екологічних загроз, подолання наслідків катастроф, викликаних людською діяльністю. Наприклад, українська сторона запропонувала на засіданні 62–ої сесії Генеральної Асамблеї ООН запровадити Екологічну конституцію Землі. Україна розробляє **концепцію такої Конституції як загальновизнану декларацію прав і обов’язків учасників міжнародного процесу у сфері навколишнього середовища,** що сприятиме поліпшенню міжнародного іміджу країни.

РОЗДІЛ 9.
НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ

Головні питання національної безпеки протягом останніх років і на найближчу перспективу так чи інакше пов’язані з входженням України до європейського простору безпеки. Перспективи набуття Україною членства у НАТО залежать від низки зовнішніх та внутрішніх чинників. Вони пов’язані між собою, оскільки основні зовнішньополітичні перешкоди для вступу України в НАТО обумовлюються неготовністю низки впливових країн Альянсу брати на себе союзницькі зобов'язання щодо України, народу якої бракує єдності, а еліта якої, на їхню думку, не може налагодити добре врядування в країні.

У свою чергу невизначеність статусу України в європейській системі безпеки провокує Росію на загострення стосунків з Україною з метою змінити стратегічні пріоритети її політики, зокрема через вплив на суспільство, економічну та політичну еліту. Розрахунок робиться на те, що через відсутність національної єдності, недостатню ефективність системи державного управління і її корумпованість, відносну слабкість інститутів сектору безпеки Україна не зможе захиститися від цих впливів. Така політика принесла Росії певні успіхи. Наочний приклад: починаючи з 2006 р., блокується приєднання України до Плану дій заради членства у НАТО (ПДЧ), а деякі провідні країни не готові йти на ускладнення стосунків з Росією.

Події 2007–2008 рр.. підтвердили цю тезу. Намагання України увійти до європейського простору безпеки через поглиблення стосунків з НАТО викликають негативну реакцію з боку Росії і погрози з її боку поставити під сумнів територіальну цілісність України, вплинути на стан її економічної та енергетичної безпеки, припинити військово–технічну співпрацю і тим зруйнувати оборонно–промисловий комплекс України (ОПК). Таке зовнішньополітичне напруження має значний відбиток на внутрішньополітичному житті країни, загострюючи проблеми, пов’язані

з досягненням національної єдності. Ситуація ускладнюється тим, що Україні бракує внутрішніх компенсаційних механізмів, які дозволяють зменшити вплив цих негативних явищ.

Одночасно Росія збільшує тиск на НАТО, створюючи конфлікт стосовно питань, чутливих для європейської безпеки. Передусім йдеться про російський мораторій на виконання Договору про звичайні збройні сили у Європі (ДЗЗСЄ) і протидію планам США розмістити елементи системи національної протиракетної оборони (ПРО) у Польщі й Чехії. Значною мірою дії Росії пояснюються намаганнями створити предмет для «торгу» з метою не допустити приєднання України до Альянсу.

Все це збільшує сумніви європейських опонентів членства України в НАТО щодо її готовності перебрати на себе відповідні зобов’язання.

Сьогодні зовнішньополітичне напруження стосовно стратегічного вибору України накладається на загострення внутрішньополітичної ситуації, причинами якого є низькі соціальні стандарти і незадовільні умови життя населення, недостатня ефективність системи державного управління, високий рівень корупції, зокрема через недоліки судової системи, нереформованість інститутів сектору безпеки. Все це заважає державі ефективно реагувати на сучасні виклики і загрози та потребує невідкладних заходів у сфері забезпечення національної безпеки і оборони на відповідних напрямах.

9.1. Управління сектором безпеки України в контексті євроатлантичної інтеграції: проблеми ефективності та шляхи вдосконалення

9.1.1. Стан управління сектором безпеки в Україні

У 2007–2008 рр. проблема ефективного управління сектором безпеки в контексті євроатлантичної інтеграції стала однією з головних у сфері національної безпеки України. Це питання поряд із забезпеченням суспільної підтримки євроатлантичного курсу держави і зміцненням військової співпраці з Альянсом є визначальним для НАТО при прийнятті рішень щодо залучення України до більш потужних механізмів співробітництва, зокрема через План дій щодо членства. Розбалансоване управління сектором безпеки призвело до низки криз у внутрішній політиці й до ускладнень у досягненні зовнішньополітичних цілей держави.

Ефективне управління сектором безпеки держави є важливою складовою управління національною безпекою[1]. Сектор безпеки України налічує до 700 тис. військовослужбовців і цивільних працівників. На утримання його інститутів витрачаються значні бюджетні ресурси, на своєму балансі вони мають величезний обсяг основних фондів. Оскільки держава має і повинна зберігати монополію на застосування сил і засобів силових структур[2], про сектор безпеки можна говорити як про найбільшу в Україні державну монополію, функцією якої є захист національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз. Ефективне управління цією сферою є визначальним для розвитку держави. Проте на сьогодні не проведений навіть аудит її сил і засобів, оскільки ініційований Президентом за рішенням Ради національної безпеки і оборони у 2005 р. Комплексний огляд сектору безпеки фактично загальмований.

Кризові явища в управлінні сектором безпеки знижують до небезпечного рівня захищеність України від зовнішнього тиску, зокрема політичного та інформаційного, і від внутрішніх загроз, таких як корупція. В умовах суспільно–політичних та соціально–економічних перетворень неефективне управління саме по собі перетворюється на одну з головних загроз національній безпеці.

Основні політичні сили України усвідомлюють необхідність удосконалення механізмів управління сектором безпеки. Важливою спробою у цьому напрямі стало узгодження в межах Угоди про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання (підписана 29 листопада 2007 р.) низки заходів, спрямованих на удосконалення діяльності силових інститутів держави. Зокрема передбачалося забезпечити інтеграцію України до європейських і євроатлантичних систем колективної безпеки; гарантувати належне фінансування силових інститутів держави; мобілізувати ресурси для переходу Збройних Сил України на контрактний принцип комплектування; вирішити соціальні проблеми військовослужбовців і проблеми технічного переоснащення національної армії; удосконалити юридичну базу військово–технічного співробітництва України з іноземними країнами; реформувати правоохоронну систему держави, змінивши, зокрема, функції прокуратури і ство-

---

[1] *Heiner Hänggi, Theodor H. Winkler*. Making Sense of Security Sector Governance. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) & LIT Verlag, Geneva, 2003. – P. 8.

[2] *Hans Born, Cecilia Lazzarini.* On Civilian command authority over the armed forces in their national and international operations / European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study № 389 / 2006, CDL–DEM(2006)003, Strasbourg, 5 October 2006. – P. 4.1.

ривши Національне бюро розслідування (НБР), завданням якого має бути боротьба з корупцією[3].

Необхідність здійснення зазначених заходів була підтверджена Програмою діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків»[4].

Однак через неефективну роботу Верховної Ради України жодне з цих першочергових завдань не було реалізоване в повному обсязі.

Управління національною безпекою залишається розбалансованим. Втім проблему не можна зводити до невиконання заходів, передбачених коаліційною угодою і програмою діяльності уряду. Недосконалість управління сектором безпеки України має системний характер, свідченням чого є позови до Конституційного Суду України щодо повноважень гілок влади в управлінні силовими інститутами держави, які не припинились після проведення позачергових виборів до Верховної Ради і формування Коаліції демократичних сил.

В Україні протягом 1991–2004 рр. розбудова сектору безпеки і створення відповідної законодавчої бази здійснювались з орієнтацією на президентську форму правління. Перехід до парламентсько–президентської моделі влади у 2005 р. не враховував особливостей функціонування сектору безпеки і не супроводжувався відповідним корегуванням зводу законів і нормативних актів, що регулюють його діяльність.

Новий етап у спробах системно вирішити зазначені проблеми розпочався у 2008 р. у межах ініційованого Президентом конституційного процесу. Створена у грудні 2007 р. Національна конституційна комісія[5] при підготовці пропозицій щодо збалансування системи влади у частині, що стосується управління національною безпекою, виходила з того, що найдієвішим способом забезпечення його ефективності на конституційному рівні є надання Президенту дієвих механізмів реалізації його повноважень у цій сфері. Такий шлях дозволяє уникнути кропіткого перегляду законодавства і залучити вже напрацьовані механізми управління силовими інститутами держави.

Альтернативні пропозиції конституційних змін, що підтримуються фракцією комуністів, Блоком Юлії Тимошенко і Партією регіонів, перед-

---

[3] Угода про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання, підписана на загальних зборах народних депутатів України з утворення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України 29 листопада 2007 року.

[4] Український прорив: для людей, а не політиків: Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 14 від 16 січня 2008 року.

[5] *Про Національну* конституційну раду: Указ Президента України № 1294/2007 від 27 грудня 2007 року // http://zakon.rada.gov.ua

бачають подальше наближення до парламентської моделі влади. Такий шлях без кардинального перегляду нормативно–правової бази і структури сектору безпеки може тільки поглибити існуючу кризу в управлінні цим сектором.

В умовах, коли між політичними силами в Україні не існує згоди щодо оптимальної моделі влади, сфера національної безпеки і оборони може стати жертвою політичної боротьби. *Питання управління національною безпекою не можуть ігноруватись жодною політичною силою, що пропонує свої рецепти корегувань розподілу повноважень між гілками влади. Будь–яка пропозиція щодо конституційних змін має враховувати питання управління сектором безпеки відповідно до європейських та євроатлантичних стандартів.*

9.1.2. Досвід управління сектором безпеки в європейських країнах

У країнах НАТО і ЄС управлінню сектором безпеки приділяється все більше уваги, що зумовлено двома основними чинниками: зміною характеру загроз і, що не менш важливо, необхідністю створення умов для інтеграції у сфері безпеки та оборони, яка до останнього часу залишалась прерогативою національних урядів. Останній чинник на сьогодні перебуває у центрі уваги спеціальних досліджень, що проводяться Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Європейською комісією Ради Європи за демократію через право (Венеціанською комісією).

Згідно з дослідженнями ОЕСР в управлінні національною безпекою слід розрізняти два рівні: політичний, на якому забезпечується управління сектором безпеки з боку демократично обраних інститутів влади, та оперативний, що стосується інституційних процедур та механізмів командування та управління[6]. У дослідженнях Венеціанської комісії розглядаються конституційний рівень управління і оперативний менеджмент силових інститутів[7].

Українські дослідники виокремлюють три складові управління національною безпекою: політичну (стратегічне планування і прийняття

[6] *The OECD* DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice / Organisation for Economic Co–Operation and Development, 2007. – P. 24.

[7] *Report* on the Democratic Oversight of the Security Services / European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) / Iain Cameron, Olivier Dutheillet de Lamothe, Jan Helgesen, Ian Leigh, Franz Matscher, Valery Zorkin. Study № 388 / 2006, CDL–AD(2007)016, Strasbourg, 11 June, 2007. – P. 88, 147.

рішень щодо застосування сил та засобів сектору безпеки), адміністративну (фінансове і ресурсне забезпечення) і оперативну (створення ієрархій командування і повсякденного управління силами та засобами сектору безпеки)[8]. Загалом це збігається з наведеним вище, адже в дослідженнях ОЕСР та Венеціанської комісії поняття «політичне управління» і «оперативне управління» передбачають адміністративну складову.

Загальновизнаним є те, що система управління національною безпекою залежить від конституційного устрою і форми державного правління. Однак конкретні форми управління нею здебільшого визначаються власним досвідом державного будівництва і традиціями кожної окремої країни.

Варто зауважити, що незалежно від форми правління, визначення конституційних механізмів управління цією сферою суттєво відрізняється в країнах з віковим досвідом розбудови демократичних інститутів і в країнах, що пережили у минулому столітті період тоталітаризму. До останньої категорії європейські фахівці з військового права відносять не тільки країни Центральної та Східної Європи, а й Німеччину та Італію[9]. Відмінність полягає в тому, що в конституціях першої групи країн механізми управління національною безпекою безпосередньо не прописані. Вони визначаються виходячи із загальних принципів розподілу влади в країні і традицій державного управління. У конституціях країн, де за часів тоталітаризму силові інститути використовувались як репресивний інструмент влади, такі механізми прописані досить детально. Це є додатковою гарантією незворотності демократичних перетворень.

У цьому контексті спільною рисою європейських країн є наділення глави держави функціями верховного головнокомандувача збройними силами і гаранта національної безпеки (крім Нідерландів, Німеччини і Швеції, де за конституцією такі повноваження закріплені за урядом)[10]. Водночас зміст цих функцій принципово відрізняється для країн з парламентською та президентсько–парламентською формами правління. Оскільки у парламентських республіках та конституційних монархіях роль глави держави церемоніальна, то він є тільки формальним керівником у сфері безпеки та оборони. Управлінські рішення приймаються урядом і контролюються парламентом. Рішення глави держави у цій сфері, якщо такі

---

[8] *Ситник Г. П.* Державне управління національною безпекою України: Монографія. / – К.: Вид–во НАДУ, 2004. – 408 с.

[9] *European* Military Law Systems / Ed. *Georg Nolte.* – Berlin: De Gruyter Recht, 2003. – P. 29.

[10] *Montero Carlos Closa.* Brief Overview of the Constitutional Rules on Democratic Control of Armed Forces in Council of Europe Members States / European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study № 389 / 2006, CDL–DEM(2006)002, Strasbourg, 3 October, 2006.

передбачені, здійснюються міністрами уряду виключно через механізм контрасигнації[11].

У європейських країнах з президентсько–парламентською формою правління, де глава держави спільно з парламентом формує виконавчу гілку влади і здійснює загальний контроль її діяльності, керівництво у сфері безпеки та оборони є прерогативою президента. У такому разі певні повноваження делегуються уряду, однак централізована вертикаль влади зберігається. Зокрема безпосередньо президенту підпорядковуються (або у разі необхідності можуть бути підпорядковані) збройні сили та інші силові інститути.

Особливу форму управління має Швейцарія, де глава держави є керівником виконавчої влади, але обирається парламентом. При цьому виконавча влада обмежена у своїх повноваженнях щодо безпеки і оборони, зокрема головнокомандувач збройних сил призначається парламентом.

Спільною рисою наведених моделей є те, що функції політичного керівництва централізовані та замкнені або на главу держави, або на уряд. Одним з ключових механізмів централізованого управління є право глави держави або уряду призначати і звільняти оперативних керівників (командирів) силових структур[12].

На оперативному рівні управління визначальною для європейських країн є можливість узгодженого застосування сил і засобів сектору безпеки для реагування на сучасні загрози, що за своєю природою мають комплексний характер. Адже відсутність координації та взаємодії між силовими інститутами призводить до неузгоджених дій і неможливості виробляти та здійснювати ефективну політику національної безпеки, оскільки особи навіть вищих ланок управління, які приймають рішення, не мають повної інформації про діяльність сектору безпеки.

Одним зі шляхів підвищення ефективності прийняття рішень у цій сфері є створення централізованих структур, що об’єднують і координують різні елементи сектору безпеки. Такі структури створюються з метою

---

[11] Певними винятками є Ліхтенштейн і Польща, в яких глава держави наділений достатньо широкими повноваженнями щодо впливу на рішення уряду у сфері безпеки та оборони. Однак слід враховувати, що після конституційних змін 2003 року Ліхтенштейн фактично перетворився на «монархічний варіант» президентсько–парламентської республіки. Щодо Польщі, то незважаючи на широкі повноваження президента, його управлінські рішення передбачають контрасигнацію з боку уряду.

[12] *Report* on the Democratic Oversight of the Security Services / European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study № 388 / 2006, CDL–AD(2007)016, Strasbourg, 11 June, 2007 / Iain Cameron, Olivier Dutheillet de Lamothe, Jan Helgesen, Ian Leigh, Franz Matscher, Valery Zorkin. – P. 135, 136.

здійснення консультативно–дорадчої діяльності, координації політики національної безпеки та її імплементації.

Консолідація сектору безпеки покликана гармонізувати та узгодити діяльність різноманітних інститутів, залучених до діяльності у сфері національної безпеки. У такому разі централізація прийняття рішень одночасно є метою процесу реформ і механізмом їх здійснення. У багатьох випадках централізація сектору безпеки позначається не тільки на реалізації власне політики національної безпеки, а й на інших сферах національної політики, зокрема щодо вирішення соціально–економічних проблем.

У верхніх ланках управління централізація, як правило, реалізується через створення структур, які узагальнено можна назвати радами національної безпеки. Залежно від форми правління (президентсько–парламентська чи парламентська республіка) вони можуть бути асоційовані або з інститутом президента, або з Кабінетом Міністрів. Як правило, відповідні структури в рамках Кабінету Міністрів мають специфічні назви, за якими важко «розпізнати» раду національної безпеки, однак такі структури існують у більшості розвинених країн.

В європейських країнах консолідація сектору безпеки пов'язана насамперед з питаннями створення централізованих інформаційних потоків, які дозволяють підвищити якість прийняття рішень. Здебільшого формування узгоджених оцінок інформації з різних джерел здійснюється на рівні ради національної безпеки або аналогічного органу. Однією з форм інформаційної інтеграції є створення центрів оцінки загроз. Їх основною функцією є моніторинг ситуації на основі інформації з усіх джерел, які має держава, оцінка на її основі рівня загрози, відповідно до якого мають діяти інститути державної влади, та встановлення ступеня їх готовності[13].

9.1.3. Шляхи вдосконалення управління сектором безпеки

Результати досліджень останніх років, що проводились в Україні, свідчать, що основною причиною розбалансованості системи управління національною безпекою є невідповідність зміненого у 2004 р. розподілу повноважень гілок влади в Україні структурі та нормативно–правовій базі діяльності сектору безпеки[14]. Така розбалансованість вертикалі управління сектором безпеки неможлива в жодній розвиненій європейській країні не-

---

[13] *National* Security Decision–Making Structures and Security Sector Reform. RAND Europe, Technical Report TR–289–SSDAT, June 2005 / Susanna Bearne, Olga Oliker, Kevin A. O'Brien, and Andrew Rathmell.

[14] *Україна* в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь Національного інституту стратегічних досліджень / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – Київ: НІСД, 2008.

залежно від моделі влади. Наочним прикладом цієї проблеми є закладене в чинній Конституції протиріччя щодо призначення керівників силових структур, які мають статус військових формувань і не входять до складу Кабінету Міністрів України. Так, відповідно до пункту 17 розділу 1 статті 106 їх має призначати і звільняти з посади Президент України. Однак відповідно до пункту 9.2 статті 116 це має робити Кабінет Міністрів. Така неузгодженість вже стала підставою звернення урядової команди до Конституційного Суду України щодо прав уряду з цього питання.

Розбалансованість політичного управління сектором безпеки України негативно відбивається на оперативному рівні. Силові структури втягуються у політичне протистояння, питання їх фінансово–ресурсного забезпечення хронічно не вирішуються, страждає кадрова політика.

Забезпечення ефективності силових інститутів держави у протидії сучасним загрозам залишається проблематичним. Комплексний огляд сектору безпеки, за результатами якого ще у 2006–2007 рр. мала бути визначена його модель та розроблені шляхи і методи її запровадження, призупинений через неможливість продовжувати цю роботу без вирішення проблем політичного управління.

Таким чином, на сьогодні потребують вирішення два взаємопов'язаних питання щодо розбудови ефективної системи управління цією сферою: усунення розбалансованості політичного управління і забезпечення оперативної спроможності сил і засобів сектору безпеки України.

Політична, адміністративна і оперативна складові управління національною безпекою мають поєднуватися таким чином, щоб забезпечити максимально ефективне використання сил і засобів сектору безпеки в різних умовах – у мирний час, у кризових ситуаціях і у разі війни.

Оскільки два зазначені питання – розв’язання проблем політичного управління і удосконалення оперативного управління – мають вирішуватися одночасно, необхідно винести якнайбільше процесуальних питань управління сферою безпеки і оборони за межі конституційного процесу. Головне питання, яке має бути вирішене на рівні Основного закону: хто здійснює керівництво у цій сфері і якими законами вона регулюється.

Згідно зі статтею 92(17) Конституції України основи національної безпеки визначаються законом України. Тобто, крім Конституції України, щодо цього має існувати принаймні один закон. Він повинен відповідати конституційним положенням і конкретизувати їх зміст. Тривалий час, з моменту прийняття Конституції у 1996 р. до 2003 р., ця норма не виконувалася, оскільки основи національної безпеки в Україні визначались

Концепцією національної безпеки та Воєнною доктриною, які законами не були. З прийняттям Закону України «Про основи національної безпеки України» зазначену норму статті 92(17) Конституції України було виконано принаймні формально. Однак з прийняттям цього Закону не всі проблеми, пов'язані з конкретизацією положень Конституції стосовно системи державного управління у сфері національної безпеки, були вирішені. Фактично Закон України «Про основи національної безпеки України» є «узаконеною» Концепцією національної безпеки, яка не ставить за мету запровадження, користуючись лексикою ЄС, «доброго врядування» у секторі безпеки України.

Необхідним є Закон «Про національну безпеку України», який конкретизуватиме положення Конституції у частині, що стосується управління сектором безпеки. Такий новий закон має визначити *технологію* управління сектором безпеки України, уникаючи доктринальних питань, вже визначених Законом України «Про основи національної безпеки», Стратегією національної безпеки і Воєнною доктриною України. Робота над цим документом має бути узгоджена з конституційним процесом і виконуватися з максимальним залученням фахівців цієї сфери, що представляють різні політичні сили.

Розробка Закону «Про національну безпеку України», по–перше, сприятиме пошуку компромісу між політичними силами щодо повноважень гілок влади, оскільки дозволить винести питання управління сектором безпеки за межі конституційного процесу.

По–друге, такий підхід дозволяє створити додаткову «точку дотику» між політичними силами під час роботи над новим законом, що регулюватиме не політичні, а процесуальні питання і при цьому матиме визначальне значення для країни.

По–третє, початок такого процесу може надати нового імпульсу щодо максимального використання напрацювань Комплексного огляду сектору безпеки України. У такий спосіб робота над законом цілком відповідатиме існуючим досягненням у сфері розбудови ЗС України і вже затвердженим планам реформування правоохоронної системи держави.

Важливим чинником успішного реформування системи управління сектором безпеки є виконання заходів, передбачених Цільовими планами у рамках Плану дій Україна–НАТО. У цільових планах на 2007 р. і 2008 р. це завдання є одним з головних. Реформі силових інститутів у Цільовому плані на 2008 р. присвячено низку підрозділів: 1.2. «Внутрішня політика» (параграфи 1.2.4. «Реформування державної податкової служ-

би України», 1.2.5. «Реформування Державної кримінально–виконавчої служби України», 1.2.6. «Реформування системи кримінальної юстиції»), підрозділ 2.2. «Напрями розвитку Збройних Сил України», присвячений підвищенню їх оперативної спроможності, і підрозділ 2.3. «Реформування сектору безпеки», який охоплює питання демократичного цивільного контролю з використанням досвіду країн НАТО, реформування Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, Державної прикордонної служби України.

9.1.4. Проблеми управління оборонною промисловістю

Відповідно до чинної Конституції Президент України забезпечує державну незалежність і національну безпеку держави, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони, є Верховним Головнокомандувачем ЗС України. Він очолює Раду національної безпеки і оборони України (РНБОУ), яка є інструментом реалізації його конституційних повноважень у цих сферах.

Компетенція РНБОУ у сфері управління оборонною промисловістю визначена з урахуванням повноважень Президента, основних завдань РНБОУ й закріплена Законом «Про Раду національної безпеки і оборони України». Згідно з цим Законом РНБОУ під керівництвом Президента розглядає питання у сфері безпеки і оборони (у тому числі стосовно розвитку оборонно–промислового комплексу) та надає пропозиції щодо визначення стратегічних інтересів України в науково–технологічній (військово–технічній, оборонно–промисловій) сфері; директив Верховного Головнокомандувача ЗС України, проектів доктрин, законів, указів Президента, державних програм (у тому числі щодо розвитку ОВТ та реформування і розвитку ОПК), Державного бюджету України (зокрема щодо основних статей оборонного бюджету та щорічних обсягів фінансування закупівлі ОВТ); здійснює контроль за діяльністю уряду у сфері оборони й подає Президентові відповідні висновки та пропозиції.

Проте аналіз існуючих програм розвитку ОПК, зокрема Державної програми розвитку озброєнь та військової техніки на період до 2015 р., Державної програми розвитку озброєнь та військової техніки Збройних Сил України на період до 2009 р., Державної програми реформування та розвитку оборонно–промислового комплексу на період до 2010 р., свідчить що, незважаючи на наявність визначених концептуальних засад правової

позиції Президента України в оборонно–промисловій сфері, втілення його конституційних повноважень у відповідні закони та безпосередній вплив Президента і уряду на розв'язання проблем цієї сфери, незадовільний стан ОПК зберігається.

Рішенням РНБОУ у першому кварталі 2008 р. уряду доручалося забезпечити підготовку та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту щодо державного регулювання у сфері ОПК, який дозволятиме комплексно вирішувати питання його функціонування, зокрема визначатиме цілі й напрями військово–технічної та оборонно–промислової політики, основні принципи, форми і методи державного управління та регулювання у цій сфері. На жаль, цього важливого кроку на шляху подолання кризи в ОПК досі не зроблено.

Плани бюджетного фінансування не виконуються навіть для затверджених державних програм розвитку основних стратегічних високотехнологічних галузей. Наприклад, обсяг щорічного фінансування робіт, передбачений Державною комплексною програмою розвитку авіаційної промисловості України до 2010 року, у 2004–2007 рр. склав лише 30–135 млн грн, тоді як відомо, що для створення нового літака та забезпечення його серійного виробництва необхідно близько 1 млрд дол. Для порівняння: уряд Росії ухвалив рішення в період з 2007 р. по 2010 р. здійснювати щороку прямі інвестиції в літакобудування в обсязі 240 млн дол.

Не кращим є фінансування робіт, передбачених Загальнодержавною космічною програмою України. Протягом кількох років її фактичне щорічне фінансування становило 25 % від запланованого.

Міністерство оборони України щороку заявляє про наміри збільшити асигнування на закупівлю ОВТ, але після затвердження оборонного бюджету виявляється, що вони залишаються на тому самому рівні. Наприклад, у Стратегічному бюлетені України на період до 2015 р., розробленому спільними зусиллями українських військових і закордонних фахівців за процедурами, прийнятими в країнах НАТО, планувалося у 2006 р. витратити 20 % оборонного бюджету на розвиток ОВТ, але фактичні видатки склали лише 3 %.

На стан ОПК і виконання рішень щодо його підтримки і розвитку впливають негативні чинники, які мають загальнодержавний характер, серед яких незавершеність конституційного процесу, що допускає неоднозначне трактування питання управління силовими структурами, нестабільність роботи Верховної Ради України, розпочата підготовка

основних політичних сил до наступних президентських виборів, їх протистояння щодо визначення воєнно–політичного статусу України.

До негативних чинників слід також віднести неефективність та непрофесійність дій виконавчої влади, обумовлені частою зміною урядів. Як наслідок, за роки незалежності п’ятнадцятьма урядами прийнято понад 500 державних та галузевих програм, з яких фінансується не більше 20 %, а певну користь мають лише 5 %.

Нова Стратегія розвитку ОПК України, розроблена Міністерством промислової політики, прийнята урядом на початку квітня 2008 р. У ній враховано основні завдання, сформульовані в рішенні РНБОУ. Стратегією, крім визначення принципів управління ОПК, співвідношення між його централізацією та дерегуляцією, передбачено створення потужних вертикально (горизонтально) інтегрованих структур. Проте положення щодо необхідності ринкової трансформації ОПК, приватизації і об'єднання акціонерних капіталів для створення таких структур, орієнтації оборонних підприємств на спільні контракти з іноземними партнерами з урахуванням офсетних, або зустрічних, інвестицій потребують посилення й доопрацювання.

Запропоновану Стратегію, враховуючи її загальнодержавне значення, доцільно подати на розгляд та затвердження РНБОУ. На базі доопрацьованої Стратегії необхідно терміново розробити і затвердити Державну програму реформування та розвитку ОПК на період до 2012 року.

9.2. Приєднання до Плану дій щодо членства в НАТО як етап інтеграції України до європейського простору безпеки

9.2.1. Етапи та зміст підготовки до вступу в НАТО

План дій щодо членства (Membership Action Plan) було започатковано у 1999 р. на Вашингтонському саміті НАТО. Доповнюючи вже існуючі процедури в рамках програми Партнерство заради миру (ПЗМ), План дій щодо членства (ПДЧ) мав сприяти країнам–претендентам у визначенні ними практичних завдань та планових показників у процесі їх наближення до членства та забезпечити зворотний зв’язок щодо впроваджених ними кроків на шляху до поставленої мети. Таким чином до процедури вступу до НАТО було введено своєрідний етап «кандидатства». Відтоді країни, які виявляли політичну волю до членства в Альянсі, спочатку мали приєднатися до Плану дій щодо членства, що свідчило про

визнання їх з боку НАТО кандидатами на вступ. Нова процедура означала цілеспрямовану підготовку до членства під загальним наглядом відповідних структур Альянсу.

Участь у ПДЧ не гарантує майбутнього членства і не обмежується переліком завдань, які країни–претенденти мають виконати. Етап виконання ПДЧ передбачає конкретну допомогу з боку НАТО країнам–претендентам щодо підготовки до майбутнього членства. Він потребує виконання широкого спектра заходів з посилення позицій кожної з країн–претендентів. ПДЧ не замінює програму «Партнерство заради миру». ПДЧ, як і ПЗМ, діє за принципом самодиференціації: країни–претенденти вільні вибирати ті елементи ПДЧ, які найкраще відповідають їх національним пріоритетам і обставинам.

На етапі виконання ПДЧ від країн–претендентів очікується досягнення певних результатів у *політичній* та *економічній* сферах[15]. До них належать: урегулювання будь–яких міжнародних, етнічних або зовнішніх територіальних суперечок мирними засобами; демонстрація відданості верховенству права та правам людини; встановлення демократичного контролю над своїми збройними силами; забезпечення стабільності та добробуту через економічну свободу, соціальну справедливість та відповідальність за охорону довкілля.

Оборонні й *військові питання* стосуються здатності країни робити свій внесок у колективну оборону Альянсу та нові місії, що перед ним постають. Широкомасштабна участь у ПЗМ є невід'ємним компонентом співпраці в цій сфері. Через індивідуальні програми ПЗМ країни–претенденти можуть вирішувати важливі питання, пов'язані з членством в НАТО. До цілей Партнерства для країн–претендентів входять ті цілі планування, які мають найбільше значення для країн, що претендують на членство в Альянсі.

Питання ресурсів зосереджені на необхідності виділення країнами–претендентами таких ресурсів на оборону, які нададуть їм можливість виконати свої колективні зобов'язання, пов'язані з майбутнім членством у НАТО.

Питання безпеки стосуються впровадження в країнах–претендентах необхідних процедур для захисту секретної інформації.

Правові аспекти стосуються забезпечення відповідності національного законодавства країн–претендентів нормативно–правовій базі, якою регулюється співпраця країн у рамках НАТО.

---

[15] *Membership* Action Plan approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council // http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99–066e.htm.

Усі претенденти, готуючись до можливого членства, подають Щорічну національну програму (Annual National Program), в якій висвітлюються політичні, економічні, оборонні/військові, правові питання, а також ресурси і безпека. Вони визначають свої завдання, цілі та робочі графіки. Програми мають оновлюватися щороку самою країною–претендентом, але будь–коли можуть бути змінені чи доповнені.

НАТО спостерігає за результатами роботи кожного претендента і надає політичні та технічні поради. Заради обговорення результатів з кожною країною–претендентом проводяться зустрічі Північноатлантичної ради. Протягом року на різних семінарах і засіданнях військові та цивільні експерти НАТО обговорюють широкий спектр питань, що стосуються членства в Альянсі. Кожної осені між країнами–членами Альянсу та кандидатами відбуваються консультації щодо національних програм. За результатами цього діалогу за півроку (тобто наступної весни) відбувається більш детальне обговорення у столиці країни–кандидата за участю групи військових та цивільних фахівців НАТО. На підставі такого обговорення готується індивідуальний звіт про досягнення країни–кандидата, який своєю чергою стає основою для подальшого обговорення між послами країн–членів НАТО і делегацією країни–кандидата. Делегації, як правило, очолюють міністри закордонних справ або оборони, обговорення проводиться перед весняними засіданнями на рівні міністрів, де міністри країн–членів НАТО ознайомлюються із загальним звітом про ПДЧ.

Такий інтенсивний процес спрямований на забезпечення, з одного боку, ознайомлення союзників з найдетальнішою інформацією про підготовку країн–кандидатів до членства, а з іншого – повного розуміння країнами–кандидатами того, що від них як майбутніх членів НАТО очікується. Він також допомагає виявити сфери, в яких Альянс як організація або окремі його члени мають посилити допомогу кандидатам у підготовці до членства.

Оборонна та військова оцінка є центральним елементом роботи за ПДЧ й ґрунтується на індивідуальних відповідях країн–кандидатів на запитання Дослідження загальної сумісності в межах ПЗМ. Документ, який заповнюють усі країни, що беруть участь у Процесі планування та оцінки сил (ППОС), для країн–кандидатів на вступ до НАТО є більш детальним, тому що вони додатково мають заповнити частину III, що не є обов'язковою для інших країн–учасників ПЗМ. Дослідження ґрунтується на анкеті НАТО з оборонного планування, яку щорічно надають країни–члени Альянсу, що беруть участь у плануванні колективної оборони.

Частина III Дослідження є надзвичайно деталізованою. На додаток до інформації про політику безпеки та оборони необхідно надати відомості про поточні оборонні видатки і їх прогноз; про підрозділи, що залучаються до спільної колективної системи оборони; плани технічної модернізації; рівень матеріально–технічних запасів та матеріально–технічного забезпечення; стан виконання узгоджених цілей планування; систему командування і управління.

Для країн–кандидатів, як і для країн–членів, надання такої детальної інформації є досить складним завданням. Але для членів НАТО життєво необхідною є можливість ідентифікувати військові ресурси, які країни–кандидати будуть здатні включити у спільне планування Альянсу в майбутньому. Крім того, це допомагає країнам–кандидатам забезпечити організацію своїх внутрішніх процесів оборонного планування та менеджменту, що відповідатиме вимогам системи планування НАТО, а також прозору діяльність у себе в країні, що є необхідною умовою демократичного контролю над збройними силами.

9.2.2. Існуючий досвід виконання ПДЧ

Після Вашингтонського саміту до Плану дій приєднались Албанія, Болгарія, Македонія, Румунія, Словаччина, Словенія, Естонія, Латвія та Литва. У 2001 р. до Плану долучилась Хорватія (за рік після приєднання до ПЗМ). Сім з цих країн вступили до НАТО у 2004 р., тобто їм довелося виконати тільки по чотири Щорічні національні програми. Вони були першими, для кого був введений етап ПДЧ і склали другу «хвилю» розширення, яка була безпрецедентно великою: ще ніколи до НАТО не вступала така кількість країн. Ця обставина створювала певні труднощі та викликала побоювання щодо послаблення НАТО, адже набагато збільшувалася зона відповідальності, щодо якої діє Стаття 5 Північноатлантичного Договору. Виникали питання: чи будуть нові члени Альянсу «постачальниками», а не «користувачами» безпеки, чи не внесе розширення розлад у трансатлантичну єдність під час досягнення консенсусу й прийняття політичних рішень.

Під час виконання ПДЧ сім нових країн–членів здійснили широкомасштабну програму складних реформ у багатьох галузях, виходячи далеко за межі питань безпеки, оборони та військових структур. Тому їх досвід є не тільки першим і особливим, а й дає шанс наступним країнам скористатися ним і вийти на якісно новий, вищий, рівень під час проходження циклів підготовки за Планом.

Визначальним є те, що робота за Планом не припиняється навіть після вступу країни до Альянсу, оскільки умови, окреслені ПДЧ, неможливо виконати за короткий термін. У деяких сферах, що входять до ПДЧ, таких як питання безпеки та правові питання, робота має бути завершена до отримання запрошення. В інших, зокрема оборонних та військових галузях, робота з інтеграції до Альянсу триватиме ще багато років.

Балканські країни – Хорватія, Македонія та Албанія – у травні 2003 р. підписали Адріатичну хартію – Угоду про спільний План дій щодо членства[16]. Такий крок є показовим з огляду на відносини між цими країнами, особливо Македонії та Албанії. Він продемонстрував, що на шляху до НАТО країни знаходять порозуміння й спільно вирішують проблеми, які існують у їх відносинах. Однак спільне виконання ПДЧ країнами–учасницями Хартії не призвело до автоматичного запрошення всіх країн на Бухарестському саміті НАТО 2008 р., тобто виконання ПДЧ не гарантує автоматичного вступу до Альянсу.

Існують країни Європи, для яких вступ до НАТО, якщо вони заявлять про таке бажання, може відбуватися за спрощеною процедурою, без виконання ПДЧ. Такі можливості стосуються країн ЄС, які не є членами НАТО, – Австрії, Ірландії, Фінляндії, Швеції, а також нейтральної Швейцарії.

9.2.3. Можливості для України

Починаючи з 2002 р., після підписання Плану дій Україна–НАТО відносини між Україною та Альянсом здійснюються у спосіб, ідентичний до процедури в межах ПДЧ. З метою забезпечення виконання цілей, окреслених у Плані дій Україна–НАТО, щорічно розробляються Цільові плани, які за метою є подібними до Щорічних національних програм, що приймаються в рамках ПДЧ. Двічі на рік відбуваються підсумкові засідання, звіт, що містить аналіз успіхів виконання документа, складається щороку. Сьогодні виконується вже шостий Цільовий план.

Кількісний аналіз стану виконання Цільових планів певним чином характеризує стан відносин Україна–НАТО і політичну ситуацію всередині нашої країни (табл. 9.1).

---

[16] *Declaration* of the Ministers of Foreign Affairs of the Republic of Albania, the Republic of Croatia and of the Republic of Macedonia. Dubrovnik, March 7th, 2003 // http://www.mfa.hr/MVP.asp?pcpid=1181#nato.

Таблиця 9.1

Кількісний аналіз виконання щорічних Цільових планів у межах Плану дій Україна–НАТО[17]

Рік	Кіль–кість завдань	Вико–нано, (%)	Вико–нано частково, (%)	Не вико–нано, (%)	Визнано недо–ціль–ними	Перене–сено на наступ–ний рік	Немає інфор–мації
2003	259	200 (77,2)	27 (10,4)	29 (12,4)	2		
2004	226	159 (70,4)	46 (20,4)	19 (9,3)	2		
2005	272	194 (71,3)	49 (18,0)	22 (10,7)	1		1
2006	**409**	297 (72,6)	82 (20,0)	24 (7,3)	1	2	3
2007	278	204 (73,4)	57 (20,5)	12 (6,1)		5	
2008	**402**						

Наведені дані також ілюструють динаміку відносин між Україною та Альянсом: активізацію у 2006 р.[18] (409 запланованих цілей), спричинену переходом відносин у формат Інтенсифікованого діалогу (2005 р.), та уповільнення наступного року (278 цілей). На 2008 р. заплановано 402 заходи, що свідчить про активізацію співробітництва за всіма напрямами. Слід також підкреслити активну практичну співпрацю – українські військові підрозділи беруть участь у більшості місій, які відбуваються під проводом НАТО.

У цілому за весь період виконання таких планів (з 2003 р.) спостерігається безумовний прогрес у здійсненні реформ.

Важливе значення для коректного сприйняття має той факт, що цілі, окреслені такими планами, лише частково пов’язані безпосередньо з інтеграцією у структури НАТО. Переважна більшість цілей (до 70 %) спрямована на здійснення внутрішніх реформ й має самостійне значення для розвитку й ствердження України як розвиненої демократичної держави. До того ж відбувається постійне звітування стосовно виконання цих планів, оцінка досягнутих успіхів, робляться висновки для усунення недоліків. На жаль, неможливо провести всебічний порівняльний аналіз з подібним процесом у країнах, які виконували ПДЧ або перебувають

[17] http://www.nceai.gov.ua/c–rep.phtml.

[18] Кожний щорічний Цільовий план починає складатися наприкінці року на основі висновків щодо виконання попереднього плану й залежно від стану відносин.

на цьому етапі, оскільки звіти, надані офіційними джерелами, не є такими повними, як українські[19]. Констатувати можна тільки незаперечний факт, що Україна бере на себе значно більше завдань, ніж інші країни, що здійснювали підготовку до членства у НАТО, що свідчить, з одного боку, про намагання якомога більше зробити для розвитку держави, а з іншого – про значну кількість сфер, що потребують реформування, і про складність проблем.

Враховуючи практичну ідентичність мети, призначення й змісту ПДЧ та Плану дій Україна–НАТО, Щорічних національних програм та Цільових планів, а також значні досягнення України у їх виконанні, можна припустити, що Україна вже багато років виконує процедури, необхідні на етапі підготовки до вступу в НАТО. Треба також пам'ятати, що проходження ПДЧ не є юридично обов'язковим на шляху до членства. З моменту створення НАТО у 1949 р. і до 1999 р., коли Альянс розробив План дій щодо членства як додатковий механізм підготовки країн–кандидатів, до організації приєднались сім нових членів – Греція, Туреччина, Німеччина, Іспанія, Польща, Чехія і Угорщина. Через ПДЧ пройшли дев'ять нових членів – Албанія, Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Румунія, Словаччина, Словенія і Хорватія.

Однак існує два аспекти, що обумовлюють доцільність такого процесу для України. По–перше, офіційний статус кандидата, який отримує країна після залучення до ПДЧ, забезпечить гарантовану участь й допомогу з боку НАТО у виконанні окреслених ним цілей. По–друге, виконання ПДЧ продемонструє політичну волю країни до вступу до Альянсу, що має для НАТО особливе значення з огляду на попередній перебіг подій у стосунках України з НАТО.

Ретроспективний аналіз українсько–натовських відносин свідчить про обґрунтованість певної недовіри з боку НАТО стосовно бажання України вступити до Альянсу. Політичні інсинуації з боку окремих українських партій щодо «втягнення країни в НАТО» є хибними по суті, проте обу-

---

[19] *Annual* National Program of the Republic of Slovenia for the Implementation of the Membership Action Plan 2003 – 2004 (Executive Summary) // http://nato.gov.si/eng/documents/action–plan–2003–2004; *Annual* National Program for Accession of the Republic of Macedonia in NATO 2003 – 2004 // http://www.morm.gov.mk/english/annualnational.htm; *Annual* National Plan of Preparation for Romania's Integration into NATO // http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=5009; *Latvia's* Annual National Program 2003. Summary // http://www.mod.gov.lv/index.php?pid=13111; *Macedonia* and the Membership Action Plan (MAP) // http://www.morm.gov.mk/english/RoadtoNATO/actionplan.htm; *Membership* Action Plan approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council // http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99–066e.htm; *The National* MAP of Slovakia // http://www.mosr.sk/index.php?page=187.

мовили вимоги з боку Альянсу щодо рішучого підтвердження власного бажання країни не тільки через консолідацію гілок влади, а й через підтримку населення.

За наявності чіткої політичної волі щодо вступу до НАТО Україна могла отримати статус кандидата ще на Стамбульському саміті 2004 р., коли не виправдалися сподівання на залучення до виконання ПДЧ з причини багатовекторної зовнішньої політики. Для міжнародної спільноти дуже дивним виглядає невиконання Закону «Про основи національної безпеки України», в якому затверджено курс держави на євроатлантичну інтеграцію, навіть тими політичними партіями, представники яких голосували за його прийняття. Як наслідок, в Альянсі вже не довіряють усним українським заявам, оскільки вони є протилежними з боку різних гілок влади. За умови консолідації гілок влади Україна мала шанс долучитись до ПДЧ на Ризькому саміті НАТО у 2006 р. Однак і цього не сталося. Основною причиною були дії певних політичних партій під час виборчої кампанії 2006 р. та довготривалого процесу формування уряду. Особливий вплив мав зрив важливих міжнародних навчань «Сі Бриз» і вимоги проведення референдуму, предметом якого мав бути гіпотетичний вступ до міжнародної організації.

Під час зустрічі з Генеральним секретарем НАТО 18 січня 2008 р. у Брюсселі Міністр закордонних справ України В. Огризко наголосив, що і Президент України, і нинішній уряд мають єдине бачення зовнішньополітичних перспектив України, а також політичну волю та необхідні механізми щодо їх реалізації. Міністр закордонних справ передав Генеральному секретареві НАТО лист, підписаний керівниками держави, стосовно Плану дій щодо членства в НАТО[20].

Однак на Бухарестському саміті НАТО Україна знов не отримала згоди на початок виконання ПДЧ. У Декларації Бухарестського саміту країни–члени проголосили: «НАТО вітає євроатлантичні прагнення щодо членства в НАТО України та Грузії. Сьогодні ми дійшли згоди, що ці держави стануть членами НАТО. Обидві країни зробили цінні внески в операції Альянсу. Ми вітаємо демократичні реформи в Україні та Грузії... ПДЧ буде наступним кроком для України та Грузії на шляху до членства. Сьогодні ми чітко заявляємо, що ми підтримуємо заявки цих країн щодо ПДЧ. Таким чином ми розпочнемо період інтенсивної взаємодії з ними на

---

[20] *Лист* Президента України, Голови Верховної Ради України та Прем’єр–міністра України Генеральному секретареві НАТО 11 січня 2008 р. // http://www.ukraine–nato.gov.ua/nato/ua/news/detail/10065.htm

високому політичному рівні з метою розгляду питань, пов'язаних з їхнім зверненнями щодо ПДЧ, які залишаються невирішеними. Ми звернулись до міністрів закордонних справ з проханням зробити першу оцінку прогресу на їх зустрічі в грудні 2008 року. Міністри закордонних справ мають повноваження приймати рішення щодо ПДЧ для України та Грузії»[21].

Обіцянка з боку НАТО про те, що Україна стане її членом, є безпрецедентною, оскільки Альянс за всю історію жодного разу таких заяв не робив. Це свідчить, що Україна рано чи пізно, але отримає згоду на виконання ПДЧ й статус кандидата, а в майбутньому – і на членство в Альянсі.

Після Бухаресту називалось багато причин неприєднання Україна до ПДЧ, але основні з них зводились до одного – спротиву Росії через її дії, серед яких слід згадати вихід Росії з Договору про звичайні озброєння в Європі, протидія встановленню європейських елементів американської ПРО, підтримка Росією операції в Афганістані у спосіб надання території для пересування військ.

Щодо «невирішених питань» й прогресу, оцінку якому повинні дати міністри закордонних справ країн–членів НАТО у грудні 2008 р., то на офіційному рівні це, очевидно, буде аналіз виконання Цільового плану на 2008 р., зусиль України щодо участі в операціях, рівня консолідованості української влади. Безумовно, за півроку неможливо отримати суттєві результати від інформаційної кампанії серед населення, яка до того ж є складовою частиною ПДЧ, і країни–члени НАТО це розуміють. Результат, як завжди, залежатиме від політичної ситуації, позицій країн–членів і українських дій у напрямі їх переконання, а також стану відносин Росія–НАТО на той час. Беручи до уваги, що в процесі розширення НАТО настає довга «пауза», обумовлена здебільшого неотриманням очікуваного результату від вступу попередніх країн–претендентів, Україні необхідно й надалі продовжувати демонструвати політичну єдність щодо цього питання, не загострюючи ситуацію та не перебільшуючи власних очікувань стосовно строків отримання згоди на виконання ПДЧ.

Успіх євроатлантичних амбіцій має спиратися на подальше проведення реформ, чітке, послідовне та якомога результативніше виконання Цільового плану 2008 р., консолідовану волю легітимних органів влади, активну політику інформування населення всередині держави щодо

---

[21] *Bucharest* Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008 // http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08–049e.html.

НАТО та роз'яснення доцільності обраного зовнішньополітичного курсу держави, спрямованого на ***надійне*** *забезпечення національної безпеки.*

Таким чином, приєднання України до виконання ПДЧ в умовах, що склалися, забезпечить послідовне здійснення проголошеного й законодавчо затвердженого зовнішньополітичного курсу України[22]; стане останнім кроком до отримання статусу кандидата в члени НАТО, що гарантує допомогу з боку структур Альянсу у реформуванні, що здійснюється Україною, припинить політичні спекуляції, що зривають виконання прийнятих зобов'язань й підривають міжнародний імідж країни.

9.3. Контроль над озброєннями і забезпечення європейської безпеки

Серед викликів безпеці на європейському континенті останнім часом сформувалося два проблемних питання, пов'язані з міжнародною системою контролю над озброєннями:

- розгортання США стратегічної системи протиракетної оборони (ПРО) в Європі;
- виконання Договору про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСЄ).

Саме ці напрями обумовили певне загострення ситуації на континенті і стали першопричиною розмов щодо можливого повернення до періоду «холодної війни»[23] і саме вони вплинули на підсумки Бухарестського саміту.

Безумовно, проблеми європейської безпеки не вичерпуються зазначеними, але інші (Косово, «заморожені» конфлікти, ядерна програма Ірану, ситуація на Близькому Сході) потребують розгляду дещо в іншому ракурсі.

У вирішенні питання забезпечення європейської безпеки беруть участь всі країни Європи, а також США і Росія, що мають там свої суперечливі глобальні пріоритети. За таких умов Україна, розташована у самому центрі Європи, змушена балансувати між різними центрами впливу, обстоюючи свої національні інтереси.

Статус України в міжнародній системі контролю над озброєннями значною мірою ґрунтується на її участі в глобальних міжнародних інституціях, що регулюють відносини між країнами у сфері воєнної безпеки, насам-

[22] *Про основи* національної безпеки України: Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.

[23] Виступи представників Росії на Мюнхенських конференціях з питань безпеки у 2007 та 2008 роках.

перед в Договорах щодо стратегічних наступальних озброєнь (СНО), систем ПРО та звичайних озброєнь. Залучення України до процесів у цій сфері протягом всієї новітньої історії було важливим чинником, що сприяв зміцненню її національної безпеки.

Питання про СНО, ПРО, ракети середньої і меншої дальності (РСМД) та звичайні озброєння належать до одного комплексу проблем. Договори в цих сферах готувалися і приймалися, виходячи з концепції єдності наступальних і оборонних озброєнь, яка сформувалася ще в процесі гонки ракетно–ядерних озброєнь між США і СРСР. Україна стала правонаступницею цих договорів і, як наслідок, отримала місце у міжнародному клубі, який опікується питаннями стратегічної стабільності у світі. Це забезпечило їй певні успіхи на цьому напрямі, насамперед отримання гарантій суверенітету з боку ядерних держав у зв'язку з добровільною відмовою України від ядерної зброї і приєднанням до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї[24].

9.3.1. Розгортання США стратегічної ПРО в Європі

Вперше питання європейської ПРО постало у 1999 р., коли після початку створення США власної національної ПРО (НПРО) європейські політики звинуватили Америку в егоїзмі. Скориставшись ситуацією, РФ запропонувала створити ПРО для Європи на базі мобільних тактичних систем ПРО С–300 (перехоплення ракет на підльоті до цілі), однак через відсутність фінансування та технічні особливості такі пропозиції підтримки не одержали.

Натомість у 2007 р. США запропонували розмістити в Європі третій позиційний район власної стратегічної системи ПРО: 10 стаціонарних протиракет на території Польщі для перехоплення балістичних ракет (БР) на середній ділянці траєкторії і радіолокаційну станцію (РЛС) в Чехії для забезпечення можливості наведення ракет на ціль. Офіційним призначенням системи проголошено захист території Європи від терористичних країн Південно–Східного регіону, а фінансування робіт передбачається з державного бюджету США.

Технічний аналіз як російського, так і американського варіантів свідчить, що вони відповідають поставленій меті, тобто за умови реалізації будь–якого з них загроза ракетного нападу на Європу стає мінімальною[25].

---

[24] *Меморандум* про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, Будапешт, 5 грудня 1994 р. // http://zakon.rada.gov.ua

[25] *Шевцов А. І.* Розміщення елементів системи ПРО США в Європі та безпекові аспекти – глобальні та регіональні // Україна–НАТО. – 2007. – № 4.

Крім того, сам факт побудови системи ПРО є суттєвим чинником стримування ракетних амбіцій окремих країн, тобто з суто воєнної точки зору вплив системи ПРО на систему безпеки в Європі буде позитивним[26].

Але в геополітичну систему розподілу сил впливу і збереження стратегічної стабільності американська система ПРО потенційно може внести суттєві дестабілізуючі зміни, що підтверджується подіями останнього року.

Сучасні європейські безпекові реалії формувались впродовж тривалого часу і є наслідком стратегічного паритету, що склався у минулому столітті між СРСР та США. Навіть масштабні й драматичні події 90–х років майже не порушили баланс ядерних сил стримування Росії та США, які є основою їх воєнної безпеки. Однією з ключових угод, що регламентувала ці стосунки, був Договір по ПРО 1972 р. Прагнення США використати своє технічне та економічне лідерство призвели до денонсації Америкою цього Договору в 2001 р., оскільки він став заважати проведенню дослідних та практичних робіт у сфері протиракетної оборони.

Ці події не викликали особливого занепокоєння Росії, коли США лише здійснювали випробування таких засобів на власній території. Проте сучасні плани США щодо розгортання такої системи на території країн НАТО, поблизу кордонів РФ і в межах сфери її політичного та економічного впливу, радикально змінили ставлення Росії. Вона мала зробити свій вибір: або в черговий раз прийняти той факт, що її стратегічний партнер зовсім не зважає на неї, або шукати адекватні заходи реагування. Фактично вперше за новітню історію після розпаду СРСР було обрано останній варіант.

Загостренню ситуації також сприяли такі чинники:

- невдала в політичному плані форма реалізації ідеї розміщення ПРО в Європі: рішення про розгортання ПРО в Польщі і Чехії приймалося на двосторонньому рівні (урядами цих держав і США) без обговорення з рештою європейських країн; офіційна позиція НАТО з приводу системи ПРО вперше була оприлюднена лише 21 червня 2007 р. та підтверджена на Бухарестському саміті 2008 р.[27]; не було проведено завчасного публічного інформування громадськості щодо можливостей, технічних особливостей і переваг системи ПРО для Європи тощо;

---

[26] *Протиракетна* оборона і проблеми стратегічної стабільності: погляд з України. *А. І. Їжак, А. І. Шевцов, Є. В. Маляревський, та ін.* – Препр. – Дніпропетровськ, 2007.

[27] *Декларація* Бухарестського саміту Глав держав та урядів держав–членів Північноатлантичної Ради від 3 квітня 2008 р. // http://nceai.gov.ua

• значне зростання економічного та політичного впливу Росії за останні роки.

І головний чинник – офіційна влада не змогла переконати відповідні Комітети Конгресу та Сенату США щодо наявності реальних загроз з боку Ірану і технічних можливостей системи, через що фінансування робіт на 2008 р. було значно скорочене. А ймовірна зміна адміністрації США у 2008 р. взагалі може змінити пріоритети США щодо ПРО.

У цій ситуації Росія вдалася до кількох кроків, які суттєво загострили ситуацію: вже у серпні 2007 р. оголошено про призупинення виконання Договору про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСЄ), проведено випробування стратегічних ракет морського базування типу «Булава» і поновлено постійне патрулювання кордонів стратегічними бомбардувальниками, заявлено про можливість націлювання ракет на майбутні об’єкти ПРО тощо[28].

Паралельно в межах переговорного процесу зі США було висунуто низку альтернативних пропозицій щодо протиракетного захисту Європи, які апріорі були не прийнятними з технічної точки зору[29]. Переговори із США щодо цього тривали протягом минулого року й не закінчено досі[30].

Аналіз ситуації свідчить[7], що у позиціях США та РФ геополітична складова є набагато вагомішою за технічну. Здатність Ірану розробити в майбутньому власну ракету класу МБР на сьогодні є незначною, так само, як і загроза американської системи ПРО для стратегічного ядерного потенціалу стримування Російської Федерації.

Тобто питання побудови глобальної системи ПРО в Європі використовується обома країнами насамперед для підвищення свого політичного впливу.

На думку експертів, США, розгортаючи систему ПРО в Європі, прагнуть:

• очолити європейський процес запровадження практичних антитерористичних заходів;

• підтримати існуючі протиріччя між країнами–новачками ЄС і НАТО та їх засновниками, використовуючи свій значний вплив серед перших як засіб тиску на других;

• послабити зростаючий за рахунок енергетичної складової російський вплив у Європі;

[28] http://vlasti.net/news/8074, http://news.kanal7.ru/?newsid=8749.

[29] *Шевцов А. І.* Розміщення елементів системи ПРО США в Європі та безпекові аспекти – глобальні та регіональні // Україна–НАТО. – 2007. – № 4.

[30] *Коммерсантъ*. – 2008. – 7 апреля; № 57(3804).

- створити інфраструктуру засобів ПРО в Європі з можливістю потенційного її розширення;
- завантажити військово–промисловий комплекс країни і забезпечити технологічний відрив від інших країн.

Росія своїми діями намагається щонайбільше взагалі замінити стратегічну ПРО в Європі оперативно–тактичною, а щонайменше не допустити створення системи під одностороннім контролем і управлінням США та забезпечити в ній свою участь на прийнятних умовах.

Для США на сьогодні принципово важливо закінчити до кінця 2008 р. переговори з Чехією та Польщею та підписати відповідні угоди з урядами цих країн з метою забезпечення незворотності ситуації щодо ПРО навіть після зміни американської адміністрації. Для її досягнення проблема ПРО свідомо пов’язується з іншими невійськовими питаннями. Так, на думку багатьох експертів[31], на саміті НАТО в Бухаресті США прагматично обміняли приєднання України до ПДЧ на стриману реакцію Росії щодо розміщення американського радару в Чеській Республіці та згоду на більш масштабне її співробітництво з НАТО в Афганістані[32]. Тобто є всі підстави вважати цю проблему однією з ключових ланок великої політичної гри за майбутній світоустрій.

Для України проблема розміщення елементів ПРО в Європі існує не у військовій, а у політичній площині[33]. По–перше, національним інтересам України відповідають партнерські стосунки між РФ та США. По–друге, через загострення ситуації Росія денонсувала угоду з Україною щодо використання її радіолокаційних станцій у власній системі раннього попередження про ракетний напад (СПРН). Сьогодні РЛС залишились без фінансування і, ймовірно, в майбутньому можуть бути просто закриті та демонтовані. Україна має активно шукати нові шляхи співробітництва з НАТО і США, однією з форм якого може стати залучення України до розробки нової європейської системи протиракетної оборони. Рішення про створення спільної із США архітектури ПРО, здатної захистити Європу від ракет середньої та меншої дальності, прийнято на Бухарестському саміті НАТО. У цьому ракурсі Україна може запропонувати використання своїх РЛС в Мукачевому та Севастополі в якості елементів загальноєвропейської системи інформаційного забезпечення.

---

[31] *Кавкасидзе Георгий*. Итоги Бухарестского саммита // http://www.apsny.ge/analytics/1207877326.php.

[32] Засідання Ради НАТО–Росія на рівні глав держав та урядів, що відбулося у Бухаресті 4 квітня 2008 року, заява Голови.

[33] *Горбулін В.* Про ПРО і не лише // День. – 2007. – 13 березня. – № 42.

9.3.2. Виконання Договору про звичайні збройні сили в Європі

ДЗЗСЄ було підписано між країнами НАТО і країнами Варшавського договору в 1990 р., за кілька місяців до краху соціалістичної системи та розпаду СРСР. У 1992 р. цей Договір набув чинності. З огляду на велике значення ДЗЗСЄ у забезпеченні загальної європейської безпеки і зменшенні силового протистояння за рахунок проведення передбачених скорочень державами–учасницями було ухвалене рішення про його збереження з прийняттям відповідних уточнень. Результатом низки узгоджень стало підписання в 1999 р. Угоди про адаптацію ДЗЗСЄ на саміті ОБСЄ в Стамбулі, яка передбачає перехід від блокової структури Договору до національних і територіальних граничних рівнів обмежуваних ним озброєнь для конкретної держави–учасниці. Таким чином, була зроблена спроба перейти від практики створення розмежувальних ліній до створення зони загальноєвропейської безпеки.

Саме такий шлях веде до створення загальноєвропейського безпекового простору, в чому зацікавлена Україна, яка прагне приєднатись до нього. Саме спільний безпековий простір міг би зняти з порядку денного дня риторичне питання Росії: «Проти кого розширюється НАТО»?

Незважаючи на те, що Угода про адаптацію майже усуває всі недосконалості і невідповідності ДЗЗСЄ, за минулі майже дев'ять років вона так і не набула чинності. Причиною тому стало різне розуміння сторонами необхідності виконання угод про виведення російських військ із Грузії і Молдови (зазначені угоди були підписані одночасно з Угодою про адаптацію на Стамбульському саміті ОБСЄ). Країни НАТО пов’язують ратифікацію цієї Угоди з повним виведенням російських військ, а Росія вважає, що ці питання жодним чином не пов'язані. Російське керівництво вважає, що НАТО штучно загострює ситуацію, вимагаючи виведення всіх підрозділів до останнього солдата, оскільки якщо говорити про російські війська в цих країнах суто з позиції положень ДЗЗСЄ, то все озброєння вже вивезене, а залишилися лише незначні миротворчі сили та склади боєприпасів.

Сьогодні Угоду про адаптацію ДЗЗСЄ ратифікували тільки чотири країни: Росія, Білорусь, Казахстан і Україна. Грузія і Молдова відмовилися від ратифікації, вимагаючи виведення російських військ за Стамбульськими домовленостями, а інші країни ще не визначилися.

У такій ситуації Росія висунула вимогу про якнайшвидшу ратифікацію всіма державами–учасницями ДЗЗСЄ Угоди про адаптацію і подальше вдосконалення Договору. Для виходу з глухого кута за пропозицією Росії в

червні 2007 р. була скликана надзвичайна конференція держав–учасниць, де Росія висунула вимоги, виконання яких сприятиме збереженню ДЗЗСЄ. Ці вимоги зводилися до шести пунктів[34].

1. Приєднання до ДЗЗСЄ країн Балтії (Латвії, Литви й Естонії), які вступили до НАТО, але не приєдналися до Договору.

2. Зниження сумарних дозволених рівнів озброєнь і техніки, що обмежуються Договором для країн НАТО, з метою компенсації потенціалу, набутого Альянсом у результаті двох «хвиль» розширення.

3. Ухвалення політичного рішення щодо скасування флангових обмежень для території Росії.

4. Розробка загального розуміння терміна «суттєві бойові сили» і вияв стриманості в період до його узгодження.

5. Ратифікація всіма державами–учасницями і набрання чинності Угодою про адаптацію ДЗЗСЄ або принаймні початок тимчасового її застосування не пізніше 1 липня 2008 р.

6. Розробка умов приєднання до ДЗЗСЄ нових учасників і подальша модернізація Договору з урахуванням сучасних воєнно–політичних умов у світі.

Ці пропозиції не знайшли підтримки серед учасників конференції і Росія проголосила мораторій на виконання ДЗЗСЄ. При цьому було заявлено, що при виконанні умов, висунутих Росією, і насамперед після набрання чинності Угодою про адаптацію ДЗЗСЄ, РФ знову дотримуватиметься Договору.

Безумовно, в політичному плані дії Росії є дестабілізуючими і не сприяють зміцненню загальної європейської безпеки, що потребує пошуку компромісу.

Тобто на сьогодні має місце протиріччя в підходах до забезпечення європейської безпеки: Росія все ще дотримується блокового підходу, тоді як країни НАТО намагаються перейти до принципу спільного безпекового простору, за якого сама постановка питання щодо балансу сил та протистояння між блоками втрачає сенс.

В умовах нинішньої ситуації роль України у збереженні стабільності в Європі стає визначальною. Її вступ до НАТО за умови збереження нинішньої позиції Росії може призвести до подальшого загострення воєнно–політичної ситуації в Європі. На жаль, країни НАТО недооцінюють гостроту розбіжностей, що існують між ними і Росією, яка дозволяє собі застосовувати відверту політику подвійних стандартів: формально визнаючи право України на суверенітет, вдається до неприхованих погроз на її адресу.

[34] *Шустов В.* ДОВСЕ: похоронить или реанимировать? // Индекс безопасности. – 2008. – № 1 (84). – Т. 14.

Слід зазначити, що виходячи лише з існуючих на сьогодні загроз закріплені в ДЗЗСЄ потенціали озброєнь є явно надлишковими. У такому плані показовим є приклад України – Угодою про адаптацію ДЗЗСЄ у складі її ЗС дозволено мати до 4080 бойових танків, 5050 бойових броньованих машин, 4040 одиниць артилерії, 1090 бойових літаків і 330 ударних вертольотів. У той же час Державною програмою розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 рр. передбачається залишити 700 танків (у тому числі 520 у бойовому складі), 2100 бойових броньованих машин (1700 в бойовому складі), близько 1000 артилерійських систем, 220 літаків. Тобто планується залишити набагато менше озброєнь, ніж визначено дозволеними рівнями.

Суттєві скорочення озброєнь дозволять відмовитися від флангових обмежень, що у свою чергу надасть можливість учасникам Договору оптимально організувати інфраструктуру своїх збройних сил для протидії сучасним загрозам.

Таким чином, для збереження ключової ролі ДЗЗСЄ у забезпеченні європейської безпеки необхідно якомога швидше знайти важелі для завершення ратифікації Угоди про його адаптацію та почати переговори про подальшу модернізацію Договору, у тому числі шляхом значного скорочення озброєнь і розробки додаткових заходів щодо підвищення взаємної довіри сторін. Така спрямованість розвитку подій відповідає національним інтересам України та її офіційному курсу на цьому напрямі.

Неврегульованість аналізованих проблем значно збільшує ймовірність того, що після закінчення у 2009 р. терміну дії Договору СНО–1 (основної міжнародної угоди у сфері наступальних озброєнь) міжнародні механізми контролю над озброєннями припинять своє існування без адекватної заміни. Наслідком може стати суттєве звуження можливостей України для прямого діалогу із США та Росією, які відіграють провідну роль у міжнародній системі контролю над озброєннями.

Слід також зазначити, що країни ЄС дещо пасивно поставилися до вирішення зазначених питань і посідають вичікувальну позицію. Така тактика ускладнює ситуацію для України, що обумовлює необхідність детального розгляду проблем забезпечення європейської безпеки та пошуку важелів впливу для їх розв’язання.

У свою чергу подолання розбіжностей між НАТО і Росією щодо розміщення елементів американської системи ПРО в Європі та виконання ДЗЗСЄ може стати ключем до розв’язання питання приєднання України до НАТО.

9.4. Протидія корупції і реформування правоохоронної системи держави відповідно до європейських та євроатлантичних стандартів

Корупція притаманна всім країнам, однак в Україні це явище набуло обсягів, що перетворили його на одну з основних загроз національній безпеці[35]. Корупція має важкі наслідки для всіх сфер суспільно–політичного та соціально–економічного життя держави. Вона підриває засади верховенства права, сприяє організованій злочинності, стримує економічний розвиток і підтримує розвиток тіньової економіки, зменшує довіру до влади.

Високий рівень корупції в Україні є одною з головних перешкод на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції. Заходи з подолання корупції є обов'язковим елементом Цільових планів, що виконуються у рамках Плану дій Україна–НАТО. У Цільовому плані на 2008 р. боротьбі з корупцією присвячено параграф 1.2.8. «Боротьба з корупцією, організованою злочинністю, легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму» підрозділу 1.2. «Внутрішня політика».

Незважаючи на загальне розуміння стану справ, точне визначення рівня корупції в Україні становить проблему. Офіційна статистика не дає відповіді на це питання, оскільки про більшість корупційних дій органи правопорядку не мають достовірної інформації. Статистична звітність обмежена випадками порушення адміністративних і кримінальних справ.

У 2005 р. до суду було направлено 5862 протоколів про адміністративні правопорушення у сфері корупції, скоєних державними службовцями, у 2006 р. – 6111[36], у першому півріччі 2007 р. – 3912[37]. Кримінальних справ за злочинами, які можна трактувати як корупційні, порушується значно менше. Аналіз статистики кримінальних правопорушень ускладнюється тим, що Кримінальний кодекс України не містить посилань на корупційні дії, тому звітність враховує лише окремі злочини, що можуть трактуватися як корупційні[38].

---

[35] *Про заходи* щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики: Рішення Ради національної безпеки і оборони України // http://www.search.liga.net.

[36] *Звіт* про підсумки діяльності у 2006 році. – К.: – Головне управління державної служби України. 2007. – С. 68.

[37] *Звіт* про підсумки діяльності у І півріччі 2007 року. – К.: Головне управління державної служби України. – 2008. – С. 66.

[38] Корупційними зазвичай вважаються такі статті Кримінального кодексу України: 364 (зловживання владою або службовим становищем), 365 (перевищення влади або службових повноважень), 368 (одержання хабара), 369 (давання хабара), 370 (провокація хабара).

Зважаючи на те, що кількість державних службовців (не враховуючи військовослужбовців і служб зі спеціальними званнями) в Україні перевищує 276 тис осіб[39], наведені вище цифри свідчать про нібито низький рівень корупції. Проте це не відповідає індикаторам, за допомогою яких вимірюється рівень *сприйняття* корупції.

Згідно з Індексом сприйняття корупції міжнародної організації *Transparency International* (TI) Україна у 2007 р. посідала 118 місце (із 179) з індексом 2,7 (максимальний індекс, який відповідає повній відсутності корупції – 10, індекс нижче 3 вважається небезпечним), у 2006 р. – 99 місце (із 163) з індексом 2,8, у 2005 р. – 107 місце (із 158) з індексом 2,6. У попередні роки індекс корумпованості був ще нижчим[40]. За таких показників Україна набула репутації однієї з найбільш корумпованих країн Європи.

Загалом понад 65 % дорослого населення України стикаються з виявами корупції[41]. Корупція сприймається як одна з найсерйозніших проблем в Україні поряд з низьким рівнем життя, злочинністю, низькою якістю і високою вартістю охорони здоров'я[42]. Однак більшість громадян готова виправдати корупцію як зручний механізм вирішення проблем, і лише незначна їх кількість скаржиться на здирництво та вимагання хабарів[43].

Соціологічні дослідження дозволяють достатньо впевнено судити як про рівень корупції в Україні, так і про динаміку змін. Тільки близько 7 % респондентів вважають, що за останні 5 років рівень корупції знизився. Переважна більшість впевнена, що він або не змінився (42 %), або підвищився (35 %)[44].

Високий рівень корумпованості притаманний багатьом державним і приватним установам України. За опитуваннями соціологічних служб найвищі індекси корупції мають Державтоінспекція, міліція, установи охорони здоров’я, судова система, вищі навчальні заклади, прокуратура, митниця, податкові установи. Це свідчить про високий рівень корупції не тільки у закладах, що надають послуги населенню, а й у правоохоронних органах.

---

[39] *Державна* служби в цифрах (станом на 31.12.07) // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=101080&cat_id=35390.

[40] *The annual* Corruption Perceptions Index (CPI). Transparency International // http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

[41] *Стан* корупції в Україні, «Гідна Україна», Київ, травень 2007 року // http://www.pace.org.ua/images/survey/full_report_ukr_final.pdf.

[42] Там само.

[43] Там само.

[44] Там само.

Корупція має різні причини, які переважно можна поєднати в такі групи:

- інституційні – широкі повноваження державних службовців; посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави; недостатня прозорість процесу надання послуг та прийняття рішень; недостатні силові заходи боротьби; спотворені стимули до сумлінного виконання обов'язків;
- суспільні – невіра громадян у верховенство права; примирення з беззаконням; недовіра до влади; терпимість до корупції; персональна лояльність до чиновників; юридична необізнаність; невміння обстоювати свої права.

Заходи з протидії корупції вживалися в Україні з моменту набуття незалежності. У 1993 р. було створено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, який через низку юридичних і політичних чинників припинив своє існування у 2005 р.[45] Хоча експерти Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), членом якої з 2006 р. є Україна, вважають, що наявність спеціального органу, який має координувати національну політику протидії корупції, є обов'язковою умовою її успіху[46].

У 1995 р. було прийнято Закон України «Про боротьбу з корупцією»[47], яким визначено механізми боротьби з корупцією у сфері адміністративних правовідносин. У 1998 р. схвалено Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки[48].

У 2006 р. схвалено Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»[49], в якій окреслені шляхи подолання корупції. Важливого значення в цій Концепції надано реформуванню виконавчої влади, удосконаленню роботи парламенту, інших виборних органів, а також системи правосуддя за допомогою ухвалення нового базового законодавства, організаційних перетворень, введення у дію кодексів поведінки і навчання тощо. Цей документ заклав основу для формування загальнонаціональної політики протидії корупції.

---

[45] Комітет був створений Указом Президента у 1993 році як державний орган, уповноважений здійснювати боротьбу з організованою злочинністю відповідно до Закону України «Про організаційно–правові основи боротьби з організованою злочинністю» № 3342–XII від 30.06.93 (остання редакція від 3 березня 2006 р.). У такій якості його визнано Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України (рішення № 9–рп/2004 від 7 квітня 2004 р.). У 2005 р. його функції були передані Міжвідомчій комісії при Раді національної безпеки і оборони, яка через рік була ліквідована Указом Президента України № 1084/2006 від 15 грудня 2006 р.

[46] *Оціночний* звіт по Україні. Спільні перший та другий раунди оцінювання / GRECO EVAL I–II Rep (2006) 2E, Страсбург, 21 березня 2007 р. // http://www.minjust.gov.ua/files/GRECO_091107.doc.

[47] http://zakon.rada.gov.ua.

[48] http://uazakon.com/document/spart72/inx72206.htm.

[49] http://www.kmu.gov.ua.

На виконання Концепції подолання корупції Кабінет Міністрів України у 2007 р. затвердив план заходів, який, зокрема, передбачає подання і супроводження у Верховній Раді України проектів законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення», а також розроблення і внесення на розгляд Кабінету Міністрів Проекту закону України «Про державний фінансовий контроль за декларуванням доходів і їх витрачанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, членами їх сімей та близькими родичами»[50].

У 2008 р. прийнято Укази Президента України «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики»[51], яким, зокрема, створено механізми загальнодержавної координації антикорупційної діяльності з боку Міністерства юстиції, «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах»[52] та «Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції»[53].

Рішенням Ради національної безпеки і оборони України «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики» від 21 квітня 2008 р.[54] передбачено прискорити розгляд проектів законів України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення», «Про внесення змін до Кримінально–процесуального кодексу України» (у частині посилення заходів боротьби з корупцією та зі злочинністю у сфері службової діяльності в цілому), «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України», «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» та «Про внесення змін до Закону України «Про Вищу раду юстиції». Вирішено також внести до Верховної Ради України проект закону про спеціалізований антикорупційний орган, визначивши його як невідкладний для позачергового розгляду Верховною Радою України.

---

[50] *План* заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2010 р. // http://www.aarc.org.ua.

[51] http://www.dkrg.gov.ua.

[52] http://zakon.nau.ua.

[53] http://www.prezident.gov.ua/documents/7767.html.

[54] http://search.liga.net.

Україна здійснює свою антикорупційну діяльність, координуючи свої дії з європейською спільнотою. У 2003 р. Україна приєдналася до Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва та розвитку (ACN OECD), а з 2006 р. стала членом Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), метою якої є посилення боротьби з корупцією, дотримання ухвалених державами рішень, а також вжиття ефективних антикорупційних заходів.

У зв'язку зі вступом до GRECO Україна має пройти кілька етапів оцінки. Першим результатом такого тестування став оціночний звіт GRECO щодо стану корупції в Україні та антикорупційної політики. Документ базується на підсумках двох раундів оцінювання, здійснених GRECO в Україні у 2006 р.[55] До 30 вересня 2008 р. Україна має подати звіт щодо прогресу у виконанні визначених GRECO завдань.

Україна приєдналася до низки важливих міжнародних угод, спрямованих на протидію корупції, серед яких особливу вагу мають такі:

- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції;
- Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи;
- Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи[56].

Кримінальний кодекс України встановлює відповідальність за хабарництво, зловживання владою або службовим становищем, а також за специфічні злочини, такі як розкрадання майна. Проте зловживання впливом, яке рішуче переслідується в розвинених країнах, в Україні злочином не вважається. Також на відміну від європейської практики до кримінальної відповідальності не можуть притягатись юридичні особи.

Окрім кримінальної відповідальності, передбачається також адміністративна відповідальність за корупційні дії відповідно до Закону України «Про боротьбу з корупцією». Суб'єктами корупційних діянь за цим законом можуть бути міністри, включаючи прем'єр–міністра, народні депутати України, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування і військовослужбовці.

До сьогодні антикорупційні заходи в Україні були спрямовані на боротьбу з ізольованим явищем (з акцентом на викриття та покарання постфактум). Проте довгострокова стратегія має орієнтуватися

---

[55] *Оціночний* звіт по Україні. Спільні перший та другий раунди оцінювання / GRECO EVAL I–II Rep (2006) 2E, Страсбург, –21 березня 2007 р. // http://www.minjust.gov.ua/files/GRECO_091107.doc.

[56] Підписана від імені України 27 січня 1999 р., ратифікована Законом України № 252–V 18 жовтня 2006 р., однак станом на 1 червня 2008 р. ратифікаційні грамоти не передані Генеральному Секретарю Ради Європи, тобто процес ратифікації не завершено.

передусім на попередження корупції і усунення причин, що її породжують. Саме такий підхід міститься у затвердженій Президентом Концепції «На шляху до доброчесності», яка є основою практичних реформ.

За викриття і розслідування корупційних правопорушень відповідають чотири правоохоронні органи: Генеральна прокуратура, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки і Державна податкова адміністрація. У багатьох випадках їм бракує координації, що знижує ефективність антикорупційної діяльності.

Іншою проблемою є те, що притягнення до відповідальності за вчинення корупційних дій здійснюється за двома різними процедурами: відповідно до Закону України «Про боротьбу з корупцією», який передбачає протокольну форму провадження у справах про корупцію та накладання адміністративних санкцій, і в порядку кримінального судочинства, визначеного Кримінально–процесуальним кодексом. Закон України «Про боротьбу з корупцією» встановлює достатньо широкі рамки інтерпретацій вирішення окремих справ. До того ж існує своєрідна «сіра зона», в якій перетинаються процедури кримінального та адміністративного переслідування. Існування двох паралельних систем сприяє створенню можливостей для уникнення відповідальності.

На думку експертів GRECO, адміністративна процедура має використовуватися тільки тоді, коли не застосовується кримінальна. Оскільки корупція в усіх її формах є серйозним правопорушенням, викриття її має здійснюватися в пріоритетному порядку в межах кримінального правосуддя. Тому постає необхідність перегляду системи адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення з метою визначення мінімального переліку правопорушень, які можуть розглядатись в адміністративному порядку.

Навесні 2008 р. в Україні розпочався новий етап реформування правоохоронної системи. У березні затверджено Концепцію реформування Служби безпеки України[57], у квітні – схвалено Концепцію реформування Державної кримінально–виконавчої служби України[58].

У травні 2008 р. Указом Президента затверджено Концепцію реформування кримінальної юстиції[59], яка передбачає створення єдиного антикорупційного органу в межах глибокої реформи правоохоронної системи України.

---

[57] http://www.prezident.gov.ua/documents/7721.html.
[58] http://search.liga.net.
[59] http://www.helsinki.org.ua.

Реалізація Концепції має забезпечити гуманізацію кримінального законодавства, вдосконалення кримінальних процесуальних норм і суміжного законодавства, в тому числі з урахуванням світового досвіду, перебудову організаційно–функціональної структури кримінальної юстиції, підвищення ефективності кримінального судочинства та посилення захисту прав та інтересів потерпілих.

Завданнями реформування кримінальної юстиції є, зокрема, запровадження нової процедури досудового розслідування, удосконалення процедури судового контролю та зміцнення прокурорського нагляду за його здійсненням. Згідно з Концепцією досудове розслідування злочинів і кримінальних проступків повинне мати єдине функціональне призначення при диференціації процесуальної форми за визначеними законодавством критеріями.

У результаті реформування системи органів кримінальної юстиції досудове слідство має бути покладене на національну поліцію, фінансову поліцію, військову поліцію, слідчий підрозділ Служби безпеки України, спеціально утворений орган досудового розслідування корупційних правопорушень (антикорупційний орган).

Проте реформа кримінальної юстиції автоматично не вирішує проблеми корупції. Має бути чіткий розподіл між реалізацією загальних превентивних заходів та підвищенням ефективності правоохоронної системи. Ці дві функції є окремими і їх не слід змішувати[60].

За рекомендаціями GRECO централізація зусиль необхідна не тільки у межах правоохоронної системи України, а й на загальнонаціональному рівні. Тому доцільним може бути створення, крім спеціалізованої правоохоронної структури, ще й іншого органу для формування загальнонаціональної антикорупційної політики і здійснення нагляду. У такому органі мають бути представлені інтереси як держави, так і громадянського суспільства. Він повинен мати необхідний рівень незалежності для здійснення ефективної моніторингової функції.

Вкрай важливо актуалізувати існуючий або розробити новий План дій для реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності». Бажано, щоб він став предметом міжнародної експертизи і передбачав тісну співпрацю і допомогу з боку міжнародної спільноти.

---

[60] *Оціночний* звіт по Україні. Спільні перший та другий раунди оцінювання / GRECO EVAL I–II Rep (2006) 2E, Страсбург, 21 березня 2007 р. // http://www.minjust.gov.ua/files/GRECO_091107.doc.

Проблема корупції не може розглядатися ізольовано від інших проблем суспільно–політичного і соціально–економічного життя. Реформи у сфері боротьби з корупцією в Україні мають бути спрямовані на зміцнення демократичних засад, верховенства права та інституційних реформ.

Виходячи з аналізу існуючої нормативно–правової бази України, затверджених Президентом України і Кабінетом Міністрів концепцій і планів дій, а також враховуючи рекомендації Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), можна таким чином узагальнити заходи, необхідні для розв'язання проблем боротьби з корупцією.

1. Створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної політики і відповідних планів дій.

2. Розробити план дій на виконання Концепції «На шляху до доброчесності», який має стати предметом міжнародної експертизи та врахувати можливу співпрацю і допомогу з боку міжнародної спільноти.

3. Переглянути систему адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення з метою зменшення переліку порушень, які можуть трактуватись як адміністративні, і передачі решти до кримінальної юстиції.

4. Створити єдиний антикорупційний правоохоронний орган, передбачений Концепцією реформування кримінальної юстиції, покращити процедуру зведення, аналізу та поширення комплексної статистики щодо справ про корупцію, що розглядаються усіма правоохоронними органами, як і інформації про результати таких справ.

5. Зміцнити незалежність прокуратури від політичного впливу та уточнити її повноваження, зосередивши їх на керівництві досудовим розслідуванням і кримінальному переслідуванні.

6. Переглянути систему діючих імунітетів таким чином, щоб забезпечити можливість ухвалення швидких рішень про їх зняття.

7. Здійснити адміністративну реформу, встановити чіткі правила регулювання процесів управління і прийняття рішень, а також чіткі положення щодо ієрархії різних юридичних норм і стандартів, які регулюють діяльність адміністративних органів.

8. Забезпечити реалізацію права громадян на доступ до офіційної інформації, запровадивши прості процедури подання запитів на одержання інформації та зобов'язавши органи влади надавати громадськості інформацію.

9.5. Перехід Збройних Сил України на комплектування військовослужбовцями–контрактниками як елемент їх реформування

Важливою складовою розвитку Збройних Сил України (ЗС) є комплектування їх особовим складом, здатним виконувати визначені Стратегією національної безпеки і Воєнною доктриною завдання. Комплектування за контрактним принципом закладає основи для професіоналізації армії і залучення її до європейської системи колективної безпеки.

Система призову, яка досі залишається основою для комплектування ЗС України, поступово вичерпує себе. Мінімальні терміни проходження служби не дозволяють здійснити необхідну підготовку призовників, відтак під загрозою опиняється боєздатність української армії. Планомірний перехід до комплектування на контрактній основі є важливим завданням національної безпеки.

Чинне законодавство держави з початку створення ЗС України передбачало їх комплектування за змішаним принципом: через призов на строкову службу та прийняття на службу за контрактом. Вибір такого принципу ґрунтувався на успадкованому радянському та існуючому європейському досвіді. Однак сьогодні у кадровій політиці Міністерства оборони (МО) дедалі гостріше постають проблеми, пов'язані з якістю залученого до військової служби контингенту і які стосуються як призовників, так і контрактників[61]. Однією з причин існуючих труднощів є недосконалість законодавчої бази щодо питання військової повинності, яка, зокрема, дає можливість ухилятися від військової служби окремим прошаркам громадян призовного віку. За даними МО, до ЗС та інших військових формувань йде лише близько 9 % загальної кількості викликаних до призовної комісії громадян. При цьому більшість призовників має серйозні обмеження за станом здоров'я. Близько 30 % з них має неповну середню освіту. Разом з обмеженим терміном служби це загострює суперечність з об'єктивним зростанням технічного рівня (складності) озброєння і військової техніки (ОВТ).

Концептуальне вирішення кадрової проблеми ЗС пов’язувалося з переходом на контрактний принцип їх комплектування. Воно стало складовою частиною Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 рр. (Держпрограма розвитку ЗС).

---

[61] *Комплектування* Збройних Сил та інших військових формувань України особовим складом на контрактній основі: досвід, проблеми та перспективи: Аналіт. доповідь. – К.: Національна академія оборони України, 2007. – С. 4.

Разом з тим під час передвиборчої кампанії 2007 р. було висунуто концепцію форсованого (практично протягом одного року) переводу армії на контрактну основу як панацея від багатьох проблем реформування ЗС. Але її реалізація, по–перше, передбачала разове виділення значних фінансових ресурсів (які не завжди коректно подавалися її прихильниками), по–друге, погано укладалася в задекларовані часові рамки, а найголовніше, вона ускладнювала вирішення головної проблеми ЗС – технічного оснащення і безпосередньо пов'язаного з нею завдання забезпечення обороноздатності держави.

Проблема технічного оснащення ЗС сьогодні стоїть надзвичайно гостро внаслідок вичерпання встановленого терміну служби основного ОВТ. У такій ситуації пріоритет завдання технічного оснащення є безальтернативним – лише за умови його успішного вирішення стане можливою повноцінна професіоналізація армії.

Проблема переведення ЗС на контрактний принцип комплектування, на нашу думку, не мала б стільки різних трактувань і не стояла б так гостро за наявності належного всебічного (системного) її подання й коректного прорахування.

Однак сьогодні навіть в її вихідних даних спостерігається значна неузгодженість. Так, МО за 2007 р. звітувало про наявність 51 тис. контрактників[62]. Тобто за 2008–2010 рр. до 80 тис. передбачених Держпрограмою розвитку ЗС залишалося набрати тільки 29 тис. осіб. Водночас представник від БЮТ, який ініціював форсований перехід українського війська на контрактний принцип комплектування генерал М. М. Петрук говорив про необхідність набору 36–40 тис. осіб, а куратор силових відомств у Кабінеті Міністрів, колишній віце–прем'єр–міністр, генерал О. І. Кузьмук – про 60 тис. осіб.

Такі ж різночитання спостерігалися й щодо необхідного економічного забезпечення цього процесу. Начальник Генерального штабу ЗС заявляв про необхідність 40 млрд грн (на три роки). В уточненому варіанті Перспективного плану основних заходів щодо переходу ЗС України до комплектування військовослужбовцями військової служби за контрактом на період 2008–2010 рр. (Перспективний план) передбачено 50 млрд грн[63]. Представник від БЮТ вів мову про 5 млрд грн.

Неузгодженість також простежується в інших документах, що визначають цей процес. Наприклад, достатньо серйозно відрізняються об-

[62] *Біла* книга 2007. Оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони України, 2008. – С. 50.

[63] *Комплектування* Збройних Сил та інших військових формувань України особовим складом на контрактній основі: досвід, проблеми та перспективи: Аналіт. доповідь. – К.: Національна академія оборони України, 2007. – С. 85.

сяги фінансування ЗС за минулі роки та чисельність контрактників у Стратегічному оборонному бюлетені України на період до 2015 року (СОБ) і в Білих книгах 2005 і 2007, програмні темпи переходу ЗС на контрактну основу – в Білій книзі 2005 і в Держпрограмі розвитку ЗС, розроблених практично одночасно.

9.5.1. Нормативно–правова база

Перехід ЗС на контрактну основу передбачався ще Державною програмою реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 р. (затверджена 28 липня 2000 р.) На першому етапі (2000–2005 рр.) планувалося розробити необхідну нормативно–правову базу і мати у ЗС 50 тис. контрактників, тобто 30 % загальної чисельності. На другому етапі (2006–2010 рр.) укомплектованість армії сержантами та солдатами за контрактом передбачалося довести до 50 %. На третьому етапі (2011–2015 рр.) планувалося завершити повний перехід ЗС на контрактний принцип комплектування.

Президент України 7 квітня 2001 р. затвердив Концепцію переходу Збройних Сил до комплектування військовослужбовцями контрактної служби на період до 2015 р. Положення Концепції були реалізовані у заходах Державної програми переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом (затверджена Указом Президента від 17 квітня 2002 р.) На першому етапі ця програма передбачала мати середні темпи набору контрактників на рівні 3,5 тис. осіб на рік, на другому – 4,5 тис. осіб, а на завершальному етапі – 12 тис. осіб.

На виконання програми Президента В. Ющенка «Десять кроків назустріч людям» у 2005 р. термін переведення ЗС на комплектування за контрактом визначено кінцем 2010 р. Цей термін зафіксовано у відповідному Розпорядженні Президента[64]. У ньому з метою вивчення проблем, які можуть виникнути під час переходу ЗС на професійну основу, та визначення шляхів їх вирішення МО доручалося провести протягом 2005–2006 рр. експеримент, за результатами якого підготувати пропозиції щодо внесення змін до існуючої нормативно–правової бази.

Перехід до контрактної армії закріплено і у Держпрограмі розвитку ЗС (затверджена Указом Президента України від 27 грудня 2005 р. № 1862–25т).

---

[64] Про заходи щодо переходу підрозділів Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями за контрактом: Розпорядження Президента України // http://www.napravo.net/data/base20/ukr20224.htm.

Нова програма передбачала інші показники укомплектованості сержантського та рядового складу військовослужбовцями–контрактниками: 2007 р. – 42,5 тис. осіб, 2008 р. – 55 тис. осіб, 2010 р. – 80 тис. осіб.

На хвилі виборчих гасел у Верховній Раді 04.12.2007 р. зареєстровано Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» (№ 1102), який передбачає скасування строкової служби й перехід на військову службу за контрактом з 2008 р.

Натомість Президент видав Укази «Про перевірку виконання актів Президента України щодо переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом» (№ 1189/2007 від 10.12.2007 р.) та «Про додаткові заходи щодо підвищення боєздатності Збройних Сил України» (№ 1209/2007 від 12.12.2007 р.), яким доручено Кабінету Міністрів підготувати та подати пропозиції про внесення змін до Держпрограми розвитку ЗС щодо завершення переходу на контрактний принцип їх комплектування до кінця 2010 р.

9.5.2. Світовий досвід професіоналізації збройних сил

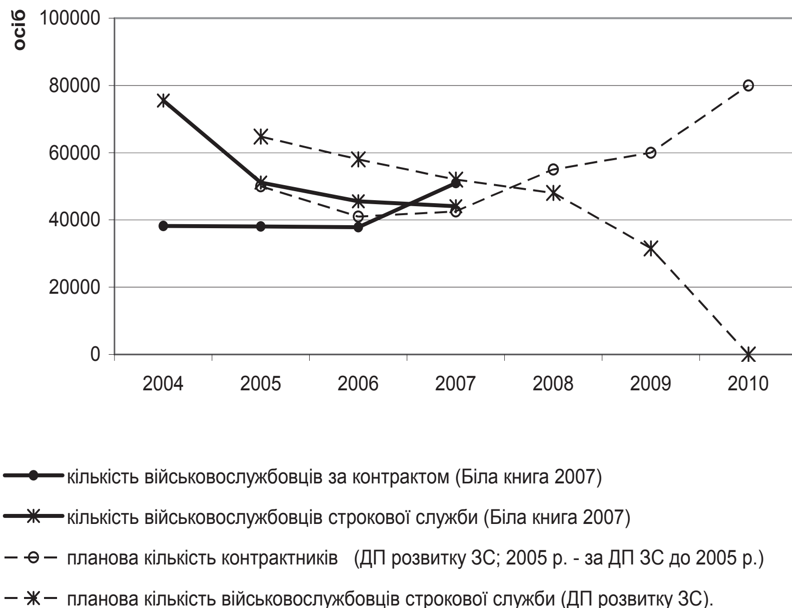
Близько 50 країн світу мають професійні армії. Серед них США, Великобританія, Канада. У Франції військовий призов було скасовано лише в 2000 р.

Призовний принцип комплектування армії мають близько 80 держав, 15 країн – членів НАТО планують відмовитися від системи призову в майбутньому. У той же час її планують зберегти такі провідні країни, як Німеччина, Польща, Туреччина, а також Росія. У Швеції і Фінляндії – змішаний принцип і акцент на мобілізаційні ресурси, у нейтральній Швейцарії зберігається міліцейський принцип комплектування і загальна військова повинність. Таким чином, світовий досвід не дає однозначної відповіді стосовно принципу комплектування армії, що ставить під сумнів доцільність форсованого запровадження військової служби за контрактом в Україні.

9.5.3. Досвід і уроки переводу ЗС України на контрактну основу

Перший етап професіоналізації армії (2001–2005 рр.), визначений Державною програмою реформування і розвитку ЗС України на період до 2005 р., а також Державною програмою переходу ЗС України до комплектування військовослужбовцями, які проходять службу за контрактом, не було виконано (рис. 9.1)[65].

[65] *Біла* книга 2005. Оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони України, 2006. – С. 14.



кількість військовослужбовців за контрактом (Біла книга 2007)

кількість військовослужбовців строкової служби (Біла книга 2007)

планова кількість контрактників (ДП розвитку ЗС; 2005 р. - за ДП ЗС до 2005 р.)

планова кількість військовослужбовців строкової служби (ДП розвитку ЗС).

Рис. 9.1. Динаміка комплектування ЗС України військовослужбовцями–контрактниками

Недобір військовослужбовців–контрактників до кінця 2005 р. склав перевищив 12 тис. осіб. Незважаючи на заплановану на цей етап розробку необхідної нормативно–правової бази, саме недостатнє нормативно–правове врегулювання процесів комплектування і проходження військової служби за контрактом та традиційна відсутність відповідних фінансових ресурсів стали в 2005 р. причиною відмови МО «від практики рівномірного по роках збільшення чисельності контрактників» і перенесення «активної фази комплектування військ за контрактом», починаючи з 2008 року[66] (рис. 9.1).

До основних результатів кадрової політики цього періоду відносять: зменшення терміну строкової служби до 12 місяців; утворення територіальних центрів відбору і комплектування військовослужбовцями за контрактом; підвищення грошового забезпечення військовослужбовців; уповільнення темпів відплив контрактників із армії, які у середньому складали близько 6 тис. осіб на рік[67].

---

[66] *Біла* книга 2005. Оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони України, 2006. – С 51–52.
[67] Там само.

На кінець 2006 р. (першого року виконання Держпрограми розвитку ЗС) в українському війську налічувалося 37820 контрактників[68], що не відповідало плановим завданням[69]. Фактичне збільшення кількості контрактників порівняно з 2005 р. становило лише 170 чоловік через значний відтік прийнятих раніше. При цьому жінок–контрактників налічувалося понад 15 тис. – 38 % від загальної кількості контрактників (у США цей показник становить близько 18 %).

До основних досягнень цього року було віднесено: зняття обмеження щодо комплектування штатних посад контрактниками; визначення порядку відбору, зарахування громадян України та проходження ними військової служби у військовому резерві; надання можливості військовослужбовцям–контрактникам, які підписали другий контракт і далі, навчатися у вищих військових закладах МО.

Протягом 2005–2006 рр. здійснювався експеримент з практичного випробування моделі військової частини зразка 2010 р. До нього було залучено по одній бригаді від кожного виду ЗС і великий десантний корабель ВМС.

Експеримент продемонстрував наявність цілої низки проблем, що перешкоджають повноцінному комплектуванню ЗС за контрактним принципом. У першу чергу це стосувалося нормативно–правової бази, яка регламентує порядок прийняття на службу і її проходження. Вже під час експерименту було внесено зміни до Закону «Про військовий обов'язок і військову службу».

Не вдалося належною мірою вирішити проблему службового житла, навіть в експериментальних підрозділах. Цей чинник багато в чому визначив плинність кадрів. Підсилило цей процес і збільшення кількості одружених контрактників (з 20 % на початку експерименту до 50 % на момент його завершення)[70].

Не менш впливовим виявився й фактор грошового забезпечення. Його середній рівень в експериментальних військових частинах у 2006 р. становив 732 грн. У більшості випадків ця сума не досягала навіть середньої заробітної плати в регіонах їхньої дислокації.

Зазначені чинники обумовили нестійкість процесу поповнення ЗС військовослужбовцями–контрактниками. За два роки експерименту скла-

---

[68] *Біла* книга 2006. Оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони України, 2008. – С. 43.

[69] *Державна* програма розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки. Основні положення // www.kmu.gov.ua.

[70] *Комплектування* Збройних Сил та інших військових формувань України особовим складом на контрактній основі: досвід, проблеми та перспективи: Аналіт. доповідь. – К.: Національна академія оборони України, 2007. – С. 52.

лася певна тенденція їх звільнення з лав армії: кожний десятий звільнявся протягом першого року служби, а кількість військовослужбовців, що укладали другий контракт, становила лише близько 20 %.

У 2007 р. на військову службу за контрактом було прийнято 4931 особу, а звільнено 3260 осіб, тобто реальне збільшення становило лише 1671 особу[71]. Водночас до розряду контрактників було віднесено прапорщиків, внаслідок чого укомплектованість армії контрактниками склала 50–55 %. В абсолютному вимірі – близько 51 тис. осіб[72].

Незадовільні результати експерименту обумовили потребу його розширення: в 2007 р. до експерименту було залучено додатково 11 військових частин.

Основними досягненнями 2007 р. у розв'язанні виявлених проблем стали: підвищення (з 01.04) рівня грошового забезпечення контрактників на 25–145 % (для військовослужбовців першого контракту воно збільшилось до 900 грн на місяць, а середній рівень грошового забезпечення контрактників на кінець року становив 1320 грн на місяць і перевищив середній рівень заробітної плати в більшості регіонів); поліпшення житлових умов контрактників за рахунок переобладнання казарм під гуртожитки (на 737 койко–місць); надання права (щороку) 300 контрактникам, які бездоганно прослужили у ЗС не менше одного терміну контракту, навчатися у вищих навчальних закладах МО[73].

Водночас кількість тих, хто уклав контракт на службу в ЗС, і тих, хто звільнився з лав армії, у цей період практично зрівнялася. Середньорічний показник плинності кадрів серед контрактників у 2007 р. перевищив 5 тис. осіб, а відносно високий відсоток укомплектованості ЗС контрактниками забезпечувався переважно за рахунок планового скорочення загальної чисельності військовослужбовців[74].

Одним з чинників, що стримують переведення ЗС на контрактну основу, залишається недосконалість чинної нормативно–правової бази, її декларативний характер. Передусім у ракурсі прав і свобод, а також соціального захисту військовослужбовців. Тому її зміни мають стосуватися, зокрема, обмеження прав військовослужбовців–контрактників і пов'язаних з цим компенсацій, механізмів реалізації їх прав та відповідальності сторін за порушення останніх.

---

[71] http://www.interfax.com.ua/ua/press–center/pressconference/78618.

[72] *Біла* книга 2007. Оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони України, 2008. – С. 50.

[73] Там само. – С. 51–53.

[74] *Комплектування* Збройних Сил та інших військових формувань України особовим складом на контрактній основі: досвід, проблеми та перспективи. Аналіт. доповідь. – К.: Національна академія оборони України, 2007. – С. 56.

Не менш важливим, на думку військових експертів, є й удосконалення підзаконних нормативно–правових актів, яке забезпечуватиме практичну реалізацію законодавчих норм і визначатиме реальну процедуру запровадження контрактної служби. Значну кількість порушених питань мало врегулювати «Положення про проходження військової служби громадянами України у Збройних Силах», однак його затвердження, заплановане ще на кінець 2006 р., досі не відбулося.

Серед основних перешкод на шляху створення контрактної армії залишається нерозв'язаність проблеми забезпечення військовослужбовців житлом (темпи якого залишаються незадовільними); морально–психологічна складова забезпечення добровільної служби (необхідні додаткові заходи щодо морально–патріотичного виховання молоді).

У загальному контексті професіоналізації армії пріоритетною залишається проблема її технічного оснащення, що є базовою складовою спроможності до виконання покладених на неї завдань.

Реалії експерименту засвідчили, що незадовільний стан ОВТ разом з браком паливно–мастильних матеріалів, а також низька укомплектованість сучасними тренажерами не дають можливості організувати повноцінну бойову підготовку військ. Це є однією з причин звільнення військовослужбовців–контрактників з армії.

У 2007 р. фінансування статті «розвиток ОВТ» становило близько 680 млн грн (12–15 % оборонного бюджету, за даними МО). Цей обсяг перевищує показники попередніх років, але не забезпечує оборонного замовлення. Для довідки: у Німеччині на розвиток ОВТ та інфраструктури спрямовується близько 25 % оборонного бюджету, у Франції – 46,1 %, у Росії – 40 %.

Однією з ключових проблем переходу ЗС на контрактну основу є фінансове забезпечення, а саме істотна розбіжність між розрахунковими потребами здійснення цього процесу й економічними можливостями держави. Показники такої розбіжності демонструє рис. 9.2, в якому наведено прогнозні показники видатків загального фонду державного бюджету на потреби МО на період до 2015 р., закладені в СОБ, орієнтовні показники тих самих видатків відповідно до ДП розвитку ЗС, фактично виділені видатки на цю сферу, а також показники Перспективного плану.

З наведених даних видно, що фактичні видатки на оборону в 2004–2008 рр. близькі до прогнозних, закладених у СОБ, але значно поступаються показникам Держпрограми розвитку ЗС (які, очевидно,

отримані з розрахунку 2 % прогнозного ВВП держави, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 1202 від 14.09.2004 р.). Видатки на виконання Перспективного плану значно перевищують загальні показники цієї програми. До того ж вони не враховують інших, не менш важливих, її напрямів, у тому числі витрат на розвиток ОВТ. Водночас військові супроводжують показники Перспективного плану такими умовами (виконання Держпрограми розвитку ЗС у відповідній її частині): «витрати на оборону в обсязі не менш 3 % ВВП і тільки із загального фонду держбюджету». За умови фінансування на рівні 2 % ВВП реальний термін виконання програми становитиме 10–15 років[75].

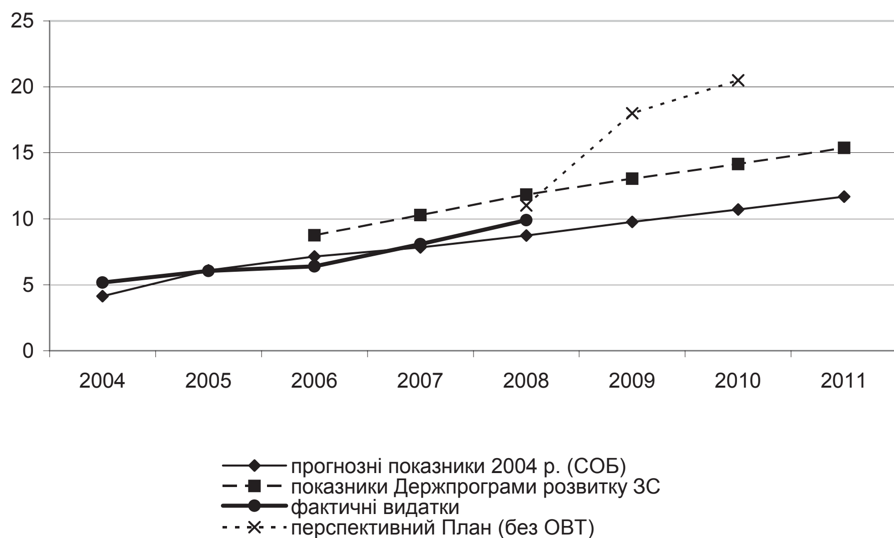


Рис. 9.2. Порівняння прогнозних і реальних показників фінансування ЗС України

Аналіз напрямів витрачання фінансових ресурсів Перспективного плану і деталізованих розрахункових обсягів їх фінансування, наведених у табл. 9.2[76], свідчить про недостатню обґрунтованість першого.

[75] *Комплектування* Збройних Сил та інших військових формувань України особовим складом на контрактній основі: досвід, проблеми та перспективи. Аналітична доповідь. – К.: Національна академія оборони України, 2007. – С. 89.
[76] Там само. С. 85–89.

Таблиця 9.2

Витрати на перехід ЗС на контрактну основу, млрд грн

Стаття	2008	2009	2010	Разом
1. Упорядкування грошового забезпечення контрактників	**3**	**3**	**4**	**10**
2. Вербування контрактників, у тому числі:	**0,012**	**0,015**	**0,013**	**0,04**
– реклама	0,003	0,005	0,005	0,013
3. Навчальні центри ЗС	**0,3**	**0,4**	**0,4**	**1,1**
4. Тилове забезпечення, у тому числі:	**3**	**3,5**	**3,5**	**10**
– речове	0,5	0,5	0,5	1,5
– харчування	1,5	1,3	1,2	4
– паливно–мастильні матеріали для бойової підготовки	0,3	0,4	0,3	1
– підвищення боєздатності ОВТ	0,3	0,4	0,8	1,5
5. Спеціальне забезпечення і мотивація контрактників, у тому числі:	**1,117**	**5,25**	**5,725**	**12,092**
– утримання військових містечок	0,4	1,3	2,2	3,9
– забезпечення житлом	0,5	1,5	1	3
– розвиток закладів культури	0,007	2,1	2	4,107
– вивільнення від виконання завдань поза службою	0,2	0,3	0,5	1
– безкоштовна вища освіта	0,01	0,05	0,025	0,085
Разом				**50**

Можна прокоментувати, наприклад, статтю «упорядкування грошового забезпечення контрактників» за допомогою даних табл. 9.3, в якій наведено структуру кадрового складу армії на кінець 2007 р., передбачену Держпрограмою розвитку ЗС, і можливі обсяги грошового утримання військовослужбовців.

Таблиця 9.3

Структура грошового забезпечення військовослужбовців ЗС

Структура кадрового складу		Заробітна плата на одну особу	
категорія	кількість	на місяць, грн	на рік, млн грн
Вищі офіцери	187	близько 6000	13,464
Старші офіцери	20057	5000	1203,420
Молодші офіцери	26034	4250	1327,734
Разом	**46278**		

Закінчення табл. 9.3

Структура кадрового складу		Заробітна плата на одну особу	
категорія	кількість	на місяць, грн	на рік, млн грн
Сержанти і солдати контрактники	50961	2700	1651,136
Сержанти і солдати неконтрактники	44036	100	52,843
Курсанти	10725	близько 1000	128,700
Службовці	48000	близько 2000	1152,000
Разом	**200000**		**5529,297**

Відповідно до задекларованих для контрактників середньомісячних зарплат (для солдатів і сержантів – 2700 грн, молодших офіцерів – 4250 грн і старших офіцерів – 5000 грн) сума грошового утримання всіх військовослужбовців становитиме близько 5,5 млрд грн. Розрахункова ж сума потреб Перспективного плану в 3 млрд грн на 2008 р. (див. табл. 9.2) за наявності 50–55 тис. контрактників передбачає їх нереальну зарплатню в 4500–5000 грн на місяць (при середній заробітній платі в Україні за 2007 р. близько 1300 грн).

Сумнівною виглядає і необхідність витратити 4,1 млрд грн на «розвиток установ культури». Особливо якщо враховувати, що на все Міністерство культури України в бюджеті 2008 р. передбачено близько 1,3 млрд грн.

Під час оприлюднення уточненої версії Перспективного плану Міністр оборони озвучив суму в 49,6 млрд грн, необхідну для його успішного виконання. Як і в попередній версії План не враховує видатків на розвиток ОВТ. А з урахуванням коштів, закладених на цю статтю в Держпрограмі розвитку ЗС (15,24 млрд грн), необхідна сума буде значно перевищувати загальні програмні потреби.

Узагальнюючи результати аналізу, отримуємо таку картину.

1. Світовий досвід не дає однозначної відповіді на питання про доцільність повного переведення ЗС на контрактну основу. Поряд з основними аргументами на користь контрактного принципу комплектування армії існують не менш переконливі контраргументи.

Водночас світовий досвід свідчить про те, що перехід ЗС на контрактну основу є складним процесом, який потребує ретельної підготовки, узгодженого комплексу організаційних заходів і найголовніше – значних матеріальних ресурсів.

2. Чинна Держпрограма розвитку ЗС України, яка за визначенням передбачає забезпечення необхідними ресурсами, потребує реального і вчасного виділення визначених для її реалізації коштів.

Необхідна сума фінансового забезпечення Програми, більша за 70 млрд грн, могла бути забезпечена за умови щорічного виділення 2 % ВВП протягом шести років. Водночас практика фінансування оборонного відомства не давала її розробникам таких підстав. Ще нереальніше виглядають надії на фінансування оборонного відомства в обсязі 3 % ВВП.

3. Об'єктивні оцінки економічних можливостей держави, а також реального процесу переведення армії на контрактну основу свідчать про те, що на сьогоднішній день держава не може забезпечити в повному обсязі виконання своїх зобов'язань щодо забезпечення контрактникам соціально–економічних прав і їх захисту (включаючи гідний рівень грошового забезпечення, житлових умов, допомоги на оздоровлення тощо).

Низка проблем, виявлених під час експерименту МО, стала значною перешкодою на шляху реалізації планів переведення ЗС на контрактну основу, продемонструвала їх недостатню обґрунтованість, що дискредитує загальну ідею професіоналізації армії. Цьому також сприяють і непрофесійні трактування щодо шляхів їх розв’язання. Серед них особливе місце посідають необґрунтовано завищені оцінки необхідного ресурсного забезпечення.

4. Основне спрямування витрат оборонного бюджету України, серед яких левова частка припадає на статтю утримання особового складу, вже давно не відповідає його цільовому призначенню.

Протягом 2005–2007 рр. частка цієї статті в оборонному бюджеті у середньому становила 75 %, а частка статті розвитку ОВТ та інфраструктури – 6 %. У Держпрограмі розвитку ЗС на утримання особового складу закладено понад 60 % видатків. У цьому контексті доречно підкреслити, що у структурі військового бюджету, наприклад, Франції стаття на утримання складає 40 %, а сусідньої Польщі – тільки 30 %.

Результатом такої політики розподілу військового бюджету стала накопичувана роками проблема технічного оснащення армії, що фінансується за залишковим принципом, і як наслідок – обумовлена нею проблема обороноздатності держави. Рівень останньої вже не дозволяє зволікати з її розв’язанням. Основними орієнтирами цього напряму має стати обмеження фінансування статті утримання особового складу 50 % бюджету та виділення на розвиток ОВТ не менше 25 %.

Водночас реального оборонного бюджету 2008 р. (навіть за умови певного його збільшення) недостатньо для здійснення заходів «контрактизації» армії та технічного переоснащення.

Фінансове забезпечення форсованого переходу армії на контрактну основу призведе до подальшого збільшення дисбалансу структури оборонного бюджету.

6. Завдання професіоналізації армії вимагає системного підходу. Його вирішення має включати обґрунтовану розстановку пріоритетів і термінів, а також узгоджений з економічними можливостями держави механізм реалізації. За результатами здійснення цих кроків має бути відкоригована Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки.

9.6. Ринкова трансформація ОПК України – один із чинників євроатлантичної інтеграції держави

Серед нових тенденцій, що визначають подальший розвиток ВТС, слід виділити щонайменше дві. Перша – перехід на управління системою ВТС з використанням політико–адміністративних (що використовуються політичною владою та державними посередниками) та економіко–комерційних (що застосовуються виконавчими структурами) методів. Основою останніх є товарно–грошові відносини, що базуються на підприємництві і мають на меті отримання максимального прибутку. Друга – поширення практики модернізації існуючих і створення нових високотехнологічних озброєнь з використанням міжнародної кооперації, що обумовлено низькою ймовірністю виникнення масштабних війн та значним дорожчанням озброєнь.

Цю тезу підтверджують наочні приклади. Зокрема Росія у кооперації з словацькими підприємствами та західними компаніями брала участь у модернізації 12 винищувачів МіГ–29 Словаччини – нового члена НАТО[77]. Ця модернізація суттєво розширила можливості винищувачів у сфері навігації, ураження повітряних цілей та взаємодії з сухопутними, морськими та авіаційними підрозділами військ Альянсу. Тобто у політико–адміністративній площині РФ проголошує розширення НАТО на схід загрозою власній національній безпеці, а економіко–комерційна привабливість виконання спільного міжнародного проекту бере верх, підвищуючи боєздатність сил Альянсу.

Україна бере участь у тендері на поставку нових військово–транспортних літаків до Чехії, а певні комплектуючі для їх технічної підтримки у процесі експлуатації постачатимуться з Росії. РФ спільно з країнами Західної Європи проводить роботу зі створення європейської системи

[77] Урочиста церемонія прийняття винищувачів на озброєння Військово–повітряних сил Словаччини відбулась у лютому 2008 р.

ПРО ТВД, просуваючи на Захід власні ракетно–зенітні системи S–300 та S–400. Свого часу російсько–польське співробітництво дозволило налагодити виробництво польського переносного ракетного комплексу (ПЗРК) «Гром», який є аналогом російського ПЗРК «Ігла–1Е».

Слід зазначити, що Україна має досвід проведення ВТС, але у стратегічному плані щодо цього перебуває у полоні протиріч. З одного боку, основним напрямом забезпечення воєнної безпеки держави є цілковита євроатлантична інтеграція (що вимагає гармонізації національного ОПК з оборонною промисловістю країн–членів НАТО та налагодження спільного виробництва ОВТ), з іншого – Україна має неприйнятний рівень воєнно–технічної залежності від Росії (за комплектуючими – 60–70 % при критичному рівні 40 %). До того ж РФ погрожує повним згортанням ВТС у разі приєднання України до ПДЧ, хоча така спрямованість простежується у її діях давно. Тобто доцільність активізації зусиль у напрямі розгортання ВТС між Україною та країнами–членами НАТО не викликає сумнівів.

З огляду на те, що господарська діяльність у сфері оборонного виробництва в країнах НАТО регулюється законами ринку, а в Україні основною формою є державна власність на підприємства, одним з основних завдань на шляху євроатлантичної інтеграції має стати ринкова трансформація ОПК. Водночас слід зазначити, що цей процес сприятиме також вирішенню інших проблем, в тому числі подоланню кризового стану підприємств галузі.

Характерною відмінністю ОПК України є обмежені можливості створення фінішної військової продукції (не більше 6–8 % нагальних потреб ЗС України). Істотне збільшення обсягів виробництва ОПК потребує неприйнятних для економіки країни капіталовкладень. З цієї причини Міноборони більшу частину своїх потреб задовольняє за рахунок модернізації існуючих ОВТ, імпортуючи комплектуючі й системи з Росії.

Близько 20 % підприємств національного ОПК за рахунок залучення кредитних та власних обігових коштів, використовуючи новітні технології, здатні виробляти експортну оборонну продукцію (загальні обсяги експорту України військової продукції у 2007 р. становили приблизно 1,0 млрд дол. при збільшенні обсягів експорту продукції підприємств ОПК на 20 %)[78].

Керівництво ОПК, яке змінюється з появою кожного нового уряду, в оборонному виробництві поки що покладається на державну форму власності оборонних організацій і підприємств.

Оборонне виробництво в Україні все ще побудоване за принципами радянської планової економіки: держава володіє, контролює і управляє

[78] *С. Бондарчук.* Рост объемов экспорта украинского ОПК // www.defense–ua.com.

більшістю підприємств ОПК. Відповідні міністерства та відомства (на сьогодні це Міністерство промислової політики, Національне космічне агентство (НКАУ) та Міністерство економіки) безпосередньо відповідають за діяльність оборонних підприємств і приймають управлінські рішення щодо їх господарської діяльності. При цьому держава не спроможна забезпечити необхідний для нормального функціонування галузі рівень замовлень та інвестицій.

За таких обставин ОПК України залишається виключеним із загальних процесів ринкових перетворень у державі й позбавленим можливостей використовувати ринкові інструменти розвитку. У цьому відношенні Україна значно поступається не тільки країнам Центральної та Східної Європи, а й Росії, яка останніми роками здійснила рішучі кроки щодо ринкової трансформації свого військово–промислового комплексу.

Наведене підтверджує, що започаткування ВТС з країнами НАТО та необхідність ринкової трансформації ОПК, що є передумовою такого співробітництва, має стати в найближчі роки одним з найважливіших завдань оборонно–промислового комплексу України.

9.6.1. Ринкова трансформація ОПК

На цьому шляху основними є напрями створення відповідної нормативно–правової бази, перебудови державного управління галуззю і головне – трансформація прав власності в ОПК. Ринкові складові взаємопов’язані, вони не можуть здійснюватись окремо одна від одної, оскільки такий підхід завдає шкоди успішності реформ.

В Україні процес позбавлення держави безпосередніх управлінських функцій часто трактується як «роздержавлення», тобто позбавлення держави не тільки управлінських, а й контрольних функцій та прав власності. Між тим йдеться передусім про перенесення центру прийняття господарських рішень з міністерств та відомств безпосередньо на підприємства.

У країнах з ринковою економікою держава залишає у своєму безпосередньому управлінні тільки обмежену кількість казенних підприємств, діяльність яких нерозривно пов’язана із забезпеченням національної оборони. Як правило, до цієї категорії належать ключові науково–дослідні установи, спеціальні та ремонтні підприємства. Ними зазвичай управляють безпосередньо оборонні відомства або профільні міністерства. Такі підприємства за своєю природою мають дуже низький рівень диверсифікації. Решта підприємств ОПК, які рівною мірою залучені до виробництва військової та цивільної продукції або мають переважно експор-

тну спрямованість свого виробництва, самостійно визначають напрями своєї господарської діяльності, навіть залишаючись у державній власності (йдеться про відкриті акціонерні товариства, в яких держава є мажоритарним власником). Реалізація прав власності щодо таких підприємств у розвинених європейських країнах і США здійснюється виключно через єдиний орган, який управляє державним майном (в Україні таким органом є Фонд державного майна). Профільні ж міністерства та відомства впливають на роботу цих підприємств через оборонне замовлення, ліцензування і здійснення податкової, тарифної та митної політики.

В Україні ситуація геть інша: 90 % з приблизно 160 підприємств, залучених до оборонного виробництва, управляються профільними міністерствами та відомствами – Міністерством промислової політики, Національним космічним агентством (НКАУ) та Міністерством оборони. Переважна форма реєстрації цих підприємств – казенні та державні підприємства.

Існуюча структура власності в ОПК України сформувалася близько 10 років тому. З того часу вона залишалася відносно стабільною, незважаючи на низку зовнішніх та внутрішніх форс–мажорних ситуацій. Характерною особливістю цієї системи є те, що питання власності досі є другорядними порівняно з питанням управління фінансовими потоками.

9.6.2. Нормативно–правова база діяльності ОПК в Україні

Існуюче законодавство щодо оборонного виробництва в Україні можна розділити на кілька груп. *Першу групу* складають універсальні закони й нормативні акти, які або містять окремі норми, що стосуються безпосередньо оборонного виробництва, або у своїй сукупності дозволяють регламентувати це виробництво як самостійну галузь промисловості. До них належать Господарський кодекс України, Закон «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», Закон «Про державну таємницю». Разом ці закони можна визначити як «пострадянські». Вони відображують той етап державного будівництва, коли старі радянські закони адаптувалися до умов незалежності.

Друга група – законодавство, яке регламентує одержання державних замовлень на виробництво озброєнь і військової техніки. Насамперед йдеться про закон «Про державне оборонне замовлення» від 3 березня 1999 р. № 464–XIV (редакція від 11 березня 2007 р.) та низку постанов Кабінету Міністрів, прийнятих на його виконання. Основною (можливо, збитковою) ідеєю цього законодавства є формування державного оборонного за-

мовлення на рівні уряду за рахунок виділення коштів з інших бюджетних статей, а не виокремлення держоборонзамовлення в окремі консолідовані статті бюджету.

Цими документами створюється механізм вторинного перерозподілу бюджетних асигнувань на закупівлю ОВТ (включаючи модернізацію, ремонт і утилізацію) з метою їх централізованого контролю з боку Міністерства економіки на додаток до Міністерства оборони як основного розпорядника коштів.

Формування оборонного замовлення має дві стадії. Спочатку у межах бюджетного процесу у плани фінансування Міноборони та інших силових відомств закладаються витрати на закупівлю, ремонт і модернізацію ОВТ. Після прийняття бюджету ці гроші виокремлюються Міністерством економіки зі статей бюджетних асигнувань і консолідуються з метою їх подальшого розподілу між виконавцями. Зазвичай цей процес триває кілька місяців після початку бюджетного року. Укладання договорів з виконавцями триває ще кілька місяців. Таким чином, типовою є ситуація, коли виконання державного оборонного замовлення починається восени, незадовго до кінця фінансового року. Як наслідок, бюджетні асигнування практично не можуть бути використані за призначенням.

Крім того, українське законодавство вимагає від підприємств, що претендують на виконання державного оборонного замовлення, одержання відразу двох видів ліцензій і створення двох додаткових систем контролю їх дотримання, витрати на які повинні бути віднесені до собівартості продукції.

Відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» № 1775–III від 1 червня 2000 р. (редакція від 1 липня 2007 р.) оборонне підприємство має отримати ліцензію відповідного органу центральної влади (у більшості випадків це Міністерство промислової політики). Попередньо потрібно отримати від Служби безпеки України ліцензію на роботу з державною таємницею, що вимагає створення на підприємстві за рахунок його коштів режимно–секретної служби (Закон України «Про державну таємницю» № 3855–XII від 21 січня 1994 р., редакція від 24 березня 2004 р.).

Існуюче законодавство зобов’язує підприємство мати ліцензію на роботу з державною таємницею і відповідні підрозділи у своїй виробничій структурі навіть у випадку, коли воно планує випускати для потреб національної оборони іноземну військову продукцію, яка не містить відомостей, що становить державну таємницю.

У разі отримання державного оборонного замовлення підприємство має утворити у своїй структурі і за свій кошт представництво державного замовника, яким зазвичай є Міноборони.

До речі, законодавство у сфері організації і ліцензування оборонного виробництва не містить чіткого визначення оборонної продукції. Хоча відповідні переліки існують у законодавстві, що регулює експортно–імпортні операції, дві наведені вище групи законів і нормативно–правових актів не містять взаємних посилань.

Такі додаткові навантаження в організації оборонного виробництва в Україні здатні звести до нуля інтерес потенційних приватних інвесторів навіть за умов стрімкого зростання внутрішніх асигнувань на закупівлю ОВТ.

Третя група – законодавство, яке регламентує експортно–імпортні операції. Ця група є найбільш цілісною й узгодженою системою законів і актів, що виникла в результаті імплементації міжнародних зобов'язань України у сфері нерозповсюдження та контролю над озброєннями. Основними серед них є закони України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» № 549–IV від 20 лютого 2003 р., «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» № 143–V від 14 вересня 2006 р. (редакція від 6 жовтня 2006 р.) та низка супутніх нормативно–правових актів, якими визначаються переліки продукції, що підлягає контролю, встановлюється порядок ліцензування та процедури контролю діяльності у цій сфері.

У цілому таке законодавство дозволяє вести мову про існування в Україні достатньо надійної за міжнародними мірками системи експортно–імпортного контролю. Однак ця система за своїм змістом не збігається з інтересами бізнесу. Йдеться насамперед про складність забезпечення міжнародної кооперації у виробництві ОВТ у сфері господарської діяльності.

Ліцензія на експортно–імпортні операції у сфері оборонного виробництва не пов’язана з ліцензією на саме виробництво і видається іншим органом влади – Державною службою експортного контролю. Її отримання передбачає створення на підприємстві ще однієї додаткової служби, фінансування якої має бути віднесене до собівартості продукції (крім режимно–секретної служби та представництв замовника), – внутрішньої служби експортного контролю. Хоча така організаційна норма була свого часу запозичена з польського законодавства, вона не є специфічною вимогою, що випливає з членства у НАТО.

Законодавство передбачає два основні шляхи отримання ліцензій на військово–технічне співробітництво – за ініціативою суб'єктів господарювання та на виконання міжнародних угод України. У першому випадку процедура вкрай складна і може бути подолана тільки обмеженою кількістю потужних підприємств. На сьогодні такі ліцензії мають 11 підприємств, два з яких є торговельними посередниками, спеціально уповноваженими державою. Решта – флагмани відповідних галузей виробництва.

Інший шлях отримання ліцензії, пов'язаний з виконанням міжнародних зобов'язань України, на сьогодні обмежується підприємствами, що залучені до ВТС з Росією[79]. Теоретично відповідні угоди можуть бути підписані й з іншими країнами, однак на сьогодні їх немає.

Таким чином, незважаючи на те, що оборонний бізнес в Україні може стати привабливим для приватних інвесторів з огляду на зростання оборонного замовлення і великі обсяги збройового експорту, входження на цей ринок з новим виробництвом передбачає виконання складних процедур (відповідно до законодавства другої і третьої групи) отримання ліцензій (принаймні трьох, не пов'язаних одна з одною) і створення у структурі підприємств трьох додаткових служб, витрати на діяльність яких мають бути віднесені до собівартості продукції. Це гальмує процеси реформ в ОПК.

З іншого боку, для державних підприємств у складі міністерств закритими є майже всі ринкові механізми отримання інвестицій: розміщення акцій на фондових ринках, отримання комерційних кредитів, прямі й портфельні інвестиції. А прибуток, який підприємство може отримати від виконання державного оборонного замовлення, є занадто малим, щоб стати джерелом інвестицій у технології та виробничу базу.

Такий стан справ унеможливлює оновлення виробничої бази ОПК, яка має технологічний рівень 80–х років і за різними оцінками є зношеною на 70–90 %. Відтак ставиться під загрозу проведення технічної модернізації ЗС України силами вітчизняних підприємств.

Для кардинального оновлення виробничої бази необхідні масштабні інвестиції, які міністерства, що розпоряджаються виключно бюджетними коштами у межах асигнувань, залучити не можуть.

Четверта група – законодавство, що регулює корпоративні права, у тому числі держави. Це звід універсальних законів, які регулю-

[79] Перелік підприємств, які отримали право на здійснення ВТС з Росією, визначено Постановою КМУ від 14.07.2000 р. № 1125, прийнятою в рамках виконання Угоди між урядом України та урядом Російської Федерації про виробничу і науково–технічну кооперацію підприємств оборонної галузі промисловості від 18.11.1993 р. (643003) та відповідного переліку товарів (1086–99–П).

ють всі сфери виробництва й повною мірою поширюються на оборонні підприємства, що пройшли етап акціонування. До них належать Цивільний кодекс України, закони «Про цінні папери та фондовий ринок», «Про холдингові компанії», «Про управління об'єктами державної власності». Ця група законів виглядає найбільш сучасною, такою, що найдинамічніше розвивається (це обумовлено турботою української еліти про підвищенням капіталізації української економіки).

П'ята група – законодавство про приватизацію і структурні реформи, яке стосується всіх сфер виробництва і поширюється на приватизацію і структурну перебудову організацій і підприємств ОПК. До цієї групи можна віднести закони «Про приватизацію державної власності», «Про Державну програму приватизації на 2007–2008 роки», «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малої приватизації)», «Державну програму приватизації», «Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», а також всі підзаконні акти, прийняті на їх виконання.

У перелічених законах майже повністю відсутні положення щодо ринкової трансформації ОПК, основою якої повинно стати акціонування організацій і підприємств та оптимальне об'єднання акціонерних капіталів, а сформульовані вимоги до приватизації оборонних підприємств мають неприйнятно загальний характер. Наприклад, Законом України «Про Державну програму приватизації на 2007–2008 роки», в якому сформульовано, зокрема, основні вимоги до приватизації підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, затвердження умов конкурсу для відкритих торгів з продажу оборонних підприємств віднесене лише до прерогативи КМ України, що збільшує ймовірність прийняття недостатньо обґрунтованих рішень. Серед його положень відсутні також специфічні умови, які мають висуватися відповідальними державними органами при приватизації оборонних організацій і підприємств[80]. До таких умов слід віднести зобов’язання інвестора щодо збереження та розвитку оборонних технологій та виробничих потужностей підприємства, створення (або участі у створенні) нових конкурентоспроможних ОВТ, участі у виконанні Державних програм розвитку ОВТ і державних оборонних замовлень. Необхідно також передбачити механізм повернення оборонного підприємства до державної власності у разі невиконання інвестором цих вимог, а також положення щодо «диверсифікації» інвесторів з ме-

[80] *Горбулін В. П., Шеховцов В. С.* Проблемні питання ринкової трансформації оборонно–промислового комплексу України // Стратегічна панорама. – 2007. – № 3. – С. 31.

тою запобігання контролю приватизованих підприємств представниками інших країн[81]. Наведені вимоги мають компенсуватися наданням пільг для інвесторів підприємств у обсягах, що забезпечать пріоритетність виконання ними державних завдань у сфері оборонного виробництва.

Одночасно слід зауважити, що в жодній розвиненій країні сфера виробництва оборонної продукції не регулюється виключно законами ринку, оскільки вона має пряме відношення до національної безпеки та оборони. Діяльність ОПК має регулюватися ринковими механізмами там, де це можливо, й інтересами національної безпеки – там, де це необхідно. Досвід країн Європи та Північної Америки дає відповідь на те, яким чином має забезпечуватися баланс двох зазначених складових. Держава має максимально позбутись функцій прямого господарського управління підприємствами ОПК, зберігаючи за собою частку власності стратегічних підприємств та функції контролю ключових елементів оборонного виробництва.

У розвинених європейських країнах, а останнім часом і в Росії, де система власності в ОПК побудована на акціонерному капіталі, держава є одним з акціонерів, здатним впливати на ключові рішення. Частка держави коливається від 5–10 % в найбільш ліберальних економіках (як британська), до 60–70 % в найбільш регульованих (як французька та російська).

Досвід країн–сусідів, які вже завершують ринкову трансформацію ОПК, свідчить, що в умовах, коли здійснюється перехід від планових механізмів управління цією галуззю до ринкових, держава має відігравати провідну роль у забезпеченні послідовних і системних реформ та збереженні існуючого технологічного потенціалу.

Процеси ринкових перетворень в цих країнах також побудовані на трансформаціях акціонерного капіталу переважно у формі створення інтегрованих структур через корпоративні об'єдання та поглинання[82].

Натомість в ОПК України акціонерна власність не відіграє помітної ролі за винятком кількох розвинених акціонерних компаній, основною з яких є «Мотор–Січ». Навіть термін «корпорація» в Україні має інше значення, ніж в інших європейських країнах, де під ним розуміють об'єднання капіталів

---

[81] У разі дотримання лише традиційних вимог до інвестора–покупця приватизація може не тільки не дати позитивних, а й призвести до негативних результатів у разі, коли останній або планує виробляти оборонну продукцію насамкінець, або взагалі руйнує оборонно–виробничі потужності. Після купівлі інвестор зазвичай частково або повністю змінює менеджмент підприємства, консолідує активи підприємства та ділить його на сегменти, які відповідають бізнес–стратегіям, за яких виробництво продукції стає одним з елементів бізнес–процесу, а акценти зміщуються у бік створення тих зразків продукції, які приноситимуть максимальний прибуток.

[82] *Україна:* Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006: Монографія. – К.: НІСД, 2006. – С. 359.

акціонерів. Згідно з Господарським кодексом корпорація в Україні – господарське об'єднання підприємств будь–якої форми власності (включаючи державні і казенні підприємства), яке утворюється для здійснення управлінських функцій і не передбачає об'єднання капіталів.

Переважна форма реєстрації підприємств ОПК України – державне підприємство. Така форма реєстрації не має аналогів в Європі, оскільки позбавлена економічного сенсу. З одного боку, на відміну від казенних підприємств, щодо яких всі майнові зобов'язання несе держава, державні підприємства самостійно розпоряджаються своїм майном для здійснення операційної діяльності. З іншого – на відміну від акціонерних товариств державні підприємства не можуть продавати, віддавати під заставу своє майно, залучати до володіння своєю власністю недержавних інвесторів.

Навіть у Росії така форма власності стає рудиментарною. Згідно з планами реформування російського ОПК всі державні федеральні унітарні підприємства (аналог державних підприємств в Україні) мають бути перетворені або на казенні підприємства (менша частина), або на відкриті акціонерні товариства (переважна частина).

Шоста група – законодавство, яке регламентує реалізацію окремих пріоритетних напрямів оборонного виробництва. На практиці воно має вигляд програм різного рівня. На сьогодні діє Державна комплексна програма розвитку авіаційної промисловості країни до 2010 року, Загальнодержавна програма створення військово–транспортного літака Ан–70 та його закупівлі за державним оборонним замовленням, Загальнодержавна (національна) космічна програма, затверджені на рівні законів. Очікує на прийняття Програма утилізації боєприпасів на 2008–2017 рр. Низка інших важливих напрямів, такі як створення національного корвета й оперативно–тактичного ракетного комплексу, оформлені у вигляді відомчих програм або в межах програм реформування ЗС. Такі програми не публікуються, оголошується тільки про їх існування та основні цілі.

9.6.3. Фінансово–комерційна складова перебудови ОПК в умовах державвласності

В оборонно–промисловому комплексі України існує чотири централізовані фінансові потоки, загальний обсяг яких складає близько 1,0–1,5 млрд дол.[83]

[83] Йдеться про приблизну оцінку, оскільки конкретні цифри становлять комерційну, а у багатьох випадках і державну таємницю.

Основний потік, який оцінюється в 0,6–1,0 млрд дол., проходить через Державну компанію з експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення «Укрспецекспорт». Цей потік утворюється за рахунок експорту озброєнь та військової техніки, що виробляється підприємствами Мінпромполітики, Міноборони та НКАУ, однак значну частину експорту досі становлять надлишкові озброєння та військова техніка з арсеналів Міноборони.

Другий централізований потік формується в НКАУ і оцінюється у 100 млн дол. Основна його складова утворюється за рахунок постачання ракет–носіїв для програми «Морський старт» та інших міжнародних контрактів, тобто ці гроші також мають зовнішнє походження.

Третій централізований потік визначається діяльністю авіапідприємства «Авіалінії Антонова», яке входить до складу державного підприємства «Авіаційний науково–технічний комплекс імені О. К. Антонова». Він оцінюється у 100 млн дол. і утворюється за рахунок надання послуг з авіаперевезень великих вантажів в інтересах іноземних замовників, переважно європейських.

Четвертий потік має внутрішнє походження і утворюється за рахунок оборонного замовлення на закупівлю та модернізацію ОВТ, а також утилізацію боєприпасів і ракет. Цим стрімко зростаючим потоком управляє Міноборони. Його обсяг наближається до 200 млн дол.

Поза межами окреслених централізованих потоків діють окремі прибуткові підприємства, що мають право на експорт своєї продукції. Основними серед них є відкрите акціонерне товариство «Мотор–Січ», державне підприємство «Науково–виробничий комплекс газотурбобудування «Зоря»–«Машпроект», державна акціонерна холдингова компанія «Артем». Експорт їх продукції становить 100–200 млн дол.

На тлі боротьби за контроль над фінансовими потоками в оборонно–промисловому комплексі структурні реформи та реформа власності відійшли на другий план. На рівні Міністерства промислової політики та інших зацікавлених установ протягом останнього часу розроблялись програми системних реформ на значну перспективу. Однак жодна з них не була затверджена. На верхніх щаблях державної влади увагу привертають насамперед ті аспекти реформи ОПК, що стосуються зміни фінансових потоків або приватизації окремих підприємств, активи яких мають комерційну цінність.

При цьому враховуючи незадовільний стан трансформаційних процесів в оборонно–промисловому комплексі, РНБОУ прийняла рішення

(Указ Президента України № 721 від 20.08.2007 р.) щодо розробки нової Стратегії реструктуризації та розвитку ОПК, Державної програми реформування та розвитку оборонно–промислового комплексу та низки нових законодавчо–нормативних актів з питань ринкової трансформації ОПК: з питань залучення в ОПК інвестицій та надання гарантій щодо їх захисту; щодо механізму поставок ОВТ у лізинг, кредит, у залік державного боргу та на безоплатній основі; про права суб'єктів господарювання всіх форм власності щодо володіння, користування і розпорядження озброєнням та військовою технікою в процесі їх створення і виготовлення, щодо застосування офсетних програм.

На виконання цього рішення у квітні 2008 р. затверджено нову Стратегію розвитку та реструктуризації ОПК, в якій серед іншого визначені принципи управління ОПК, співвідношення між його централізацією і дерегуляцією, рівень самодостатності ОПК тощо. Стратегія базується на комплексному аналізі та врахуванні таких складових:

- існуючих державних програм реформування ЗС України та розвитку ОВТ, основні вимоги до яких визначаються прийнятою Воєнною доктриною та сучасними загрозами національній безпеці країни;
- реального науково–технічного та виробничого потенціалу вітчизняного ОПК, його здатності адаптуватися до вимог науково–технічного прогресу та світових тенденцій, що потребує проведення об’єктивного аудиту підприємств;
- можливостей фінансового забезпечення розробок нових озброєнь і військової техніки та організації їх виробництва з урахуванням довгострокових прогнозів економічного розвитку країни;
- змін на зовнішніх ринках озброєнь, які визначаються світовими тенденціями розвитку озброєнь та геополітичною ситуацією у світі й окремих регіонах, та можливостей України щодо участі в розподілі цих ринків.

Стратегією передбачається створення інтегрованих, технологічно потужних груп підприємств, спроможних виробляти конкурентні ОВТ у ринкових умовах господарювання, в тому числі із залученням у разі доцільності партнерів з Європи або Росії, Китаю, Індії[84].

З метою розробки визначених рішенням РНБОУ законів узгоджено та подано на розгляд уряду концепції проектів законів України «Про державне регулювання у сфері оборонно–промислового комплексу України», «Про забезпечення сприятливих умов для залучення у вітчизняний оборонно–

---

[84] *Немилостивый В.* В сложившихся условиях принципиально важные задачи мы должны решать гораздо быстрее // www. defense–ua.com.

промисловий комплекс іноземних інвестицій та надання гарантій щодо їх захисту»[85]. На стадії розробки і узгодження перебувають концепції проектів законів «Про поводження з озброєнням і військовою технікою, що розробляються ...» та «Про особливості корпоратизації в авіабудівній промисловості».

У першій з цих концепцій передбачена можливість створення інтегрованих структур в авіаційній[86] та суднобудівній промисловості, у виробництві боєприпасів та продуктів спеціальної хімії, елементної бази радіоелектроніки, радіолокаційних систем та комплексів, а також інтегрованих науково–виробничих об'єднань ППО та ПРО, систем стримування і високоточних засобів ураження та державного холдингу бойових броньованих машин, артилерійського та стрілецького озброєння. Передбачено, що створення інтегрованих структур та їх приватизація відбуватиметься за рішеннями РНБОУ, затвердженими Указами Президента України.

Після прийняття концепцій на порядку денному постане проблема розроблення і прийняття Верховною Радою України відповідних законів, які, безсумнівно, прискорять ринкову трансформацію ОПК.

З урахуванням викладеного можна сформулювати *першочергові завдання щодо ринкової трансформації ОПК*[87] насамперед у напрямах приватизації, акціонування та об'єднання акціонерних капіталів в інтересах створення ринковоорієнтованих виробничо–промислових структур, здатних виробляти конкурентоспроможну продукцію.

Удосконалити нормативно–правову базу оборонної сфери з метою прискорення ринкової трансформації ОПК, зокрема через розроблення і прийняття законів, визначених Рішенням РНБОУ (Указ Президента України від 20.08.2007р. № 721).

1. Спростити законодавчо–нормативні процедури в оборонній сфері з метою їх гармонізації із законодавчими актами країн–членів НАТО для забезпечення сприятливих умов ВТС.

2. Прискорити узгодження і прийняття Верховною Радою закону «Про військово–технічне співробітництво України з іноземними країнами».

---

[85] У Росії вже прийнято Закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны и безопасности государства».

[86] Можливо, трьох або чотирьох з умовною назвою «авіабудування», «двигунобудування», «агрегатобудування» та «ремонт».

[87] *Шевцов А.С., Шеховцов В. С., Шевченко О. В.* Концептуальні засади правової політики Президента України з питань розвитку оборонно–промислового комплексу. Аналітична записка. – К.: ДФ НІСД, 2008.

3. На основі прийнятої стратегії розвитку ОПК України розробити і затвердити нову Державну програму реформування і розвитку ОПК на період до 2012 року.

4. Розробити та подати на розгляд РНБОУ урядову «Цільову програму першого етапу ринкової трансформації ОПК України». Її розроблення має супроводжуватися узгодженням заходів приватизації, акціонування та об'єднання акціонерних капіталів з «Державною програмою реформування і розвитку ОПК на період до 2012 року»; заходи щодо системних змін у державному управлінні ВТС та створення ринковоорієнтованих інтегрованих структур.

5. Підготувати та представити на розгляд РНБОУ та Верховної Ради України Законопроект «Про систему підзвітності, адміністративної та іншої відповідальності органів влади за виконання державних і цільових програм у сфері оборони» (у тому числі з питань організації і забезпечення розвитку ОПК).

6. Доповнити Закон України «Про Державні цільові програми» положенням: «… Створення стратегічних озброєнь та військової техніки для нагальних потреб ЗС України здійснюється згідно з Державними цільовими програмами уряду, прийнятими Верховною Радою України та затвердженими Президентом України, за умови бюджетного фінансування повного циклу робіт: *виконання НДДКР – розробка проектної та конструкторської документації – виробництво – натурне відпрацювання – серійне виробництво – продаж національним ЗС та іншим військовим формуванням – забезпечення технічної підтримки на подальших етапах життєвого циклу*».

Включити до порядку денного чергового засідання РНБОУ з питань оборони пункт щодо обсягів та змісту військово–технічного співробітництва Державного підприємства «Укрспецекспорт» та Мінпромполітики з країнами–членами НАТО, у тому числі щодо започаткування пілотних проектів закупівлі окремих ОВТ в країнах Альянсу на офсетних засадах;

7. З метою створення сприятливих умов діяльності високотехнологічних наукоємних підприємств ОПК найближчим часом передбачити:

- надання політичних та економічних гарантій вільного обігу внутрішнього та зовнішнього капіталу з пільговими умовами для інвесторів підприємств, що створюють конкурентоспроможну продукцію з інноваційною складовою;
- зменшення ставки податку на прибуток з 30 % до 10 % для підприємств, спроможних створювати висококонкурентну новітню продукцію, терміном на 3–5 років;

- розроблення і впровадження державного механізму пільгового безвідсоткового кредитування високотехнологічних підприємств, у тому числі через Українську державну інноваційну компанію;
- впровадження ринкового механізму фінансування наукових розробок в оборонній сфері;
- захист технологій оборонних підприємств, на яких базується випуск унікальної продукції, у спосіб патентування в Україні та за кордоном.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Вступ

Ю. Г. РУБАН	директор Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат технічних наук

Розділ 1. Особливості розвитку політичної системи України

О. Л. АВКСЕНТЬЄВ	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові, кандидат філософських наук
П. А. БУРКОВСЬКИЙ	головний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень
Ю. Г. КАЛЬНИШ	завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник (керівник авторського колективу)
Ю. Б. КАПЛАН	консультант Національного інституту стратегічних досліджень
С. С. КИСЕЛЬОВ	заступник завідувача відділу Національного інституту стратегічних досліджень
В. М. КОЗАКОВ	доцент кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат філософських наук, доцент
Г. В. МАКАРОВ	старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
Д. В. МИКОЛЕНКО	молодший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові, кандидат історичних наук
І. А. ПАВЛЕНКО	завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук

Д. М. ПОД'ЯЧЕВ	молодший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові
І. С. САЛО	головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
О. А. ФІСУН	заступник директора Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові, кандидат філософських наук, доцент
М. В. ШАПОВАЛЕНКО	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові, кандидат політичних наук
О. Л. ШАЯН	кандидат політичних наук
В. М. ЯБЛОНСЬКИЙ	завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент

Розділ 2. Розвиток громадянського суспільства в Україні

Д. М. ГОРЄЛОВ	старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень
О. М. ДЕРЖАЛЮК	старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень
І. М. ДОЛЯ	науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку
О. І. ЗДІОРУК	головний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень
А. І. КУДРЯЧЕНКО	завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, доктор історичних наук, професор (керівник авторського колективу)
П. Г. МАНЖОЛА	старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень

Ю. В. ОПАЛЬКО	провідний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень
Н. І. ПЕЛІВАНОВА	старший науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень
Є. О. ПОЖИДАЄВ	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку
Л. М. УСАЧЕНКО	Радник Глави Секретаріату Президента України

Розділ 3. Державна правова політика та конституційна реформа в Україні

Ю. М. БИСАГА	завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Ужгородського національного університету, доктор юридичних наук, професор
С. В. ДРЬОМОВ	заступник керівника Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат юридичних наук
А. І. МАРУЩАК	провідний науковий співробітник Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат юридичних наук, доцент
О. В. НОСЕНКО	головний консультант Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат юридичних наук, доцент
М. В. ОНІЩУК	Міністр юстиції України, кандидат юридичних наук

О. В. СКРИПНЮК	головний науковий співробітник Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень, доктор юридичних наук, професор
В. Л. ФЕДОРЕНКО	директор Департаменту конституційного та адміністративного права Міністерства юстиції України, кандидат юридичних наук, доцент (керівник авторського колективу)

Розділ 4. Соціокультурні та етнонаціональні аспекти формування української національної ідентичності

В. О. БАКАЛЬЧУК	старший науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук
Ю. О. ЗЕРНІЙ	заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень
О. С. КУЗЬМУК	старший науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук
Л. І. МАЗУКА	головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук
Н. Є. ПЕЛАГЕША	старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень
І. М. СИМОНЕНКО	старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук
Ю. А. ТИЩЕНКО	завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень (керівник авторського колективу

Розділ 5. Входження України в європейський гуманітарний простір

І. В. БОГАЧЕВСЬКА	доктор філософських наук
С. Л. ГНАТЮК	старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук
С. І. ЗДІОРУК	завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук, доцент (керівник авторського колективу)
М. М. КАРПЕНКО	головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук
В. П. СИТНІК	старший науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук
В. В. ТОКМАН	головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат філософських наук

Розділ 6. Соціально-економічний розвиток України

С. І. АРХІЄРЕЄВ	головний науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові, доктор економічних наук, професор
В. І. БИРКОВИЧ	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Ужгороді, кандидат наук з державного управління
І. Г. БАБЕЦЬ	науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Львові, кандидат економічних наук
Т. Г. ВАСИЛЬЦІВ	завідувач відділу Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Львові, кандидат економічних наук

В. В. ВЕРБИНСЬКИЙ	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську
О. О. ЄГОРОВА	молодший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Ужгороді
Я. А. ЖАЛІЛО	завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник (керівник авторського колективу)
М. Г. ЗЕМЛЯНИЙ	завідувач відділу Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську, кандидат технічних наук
Ю. В. КАЛЄКІН	заступник директора Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові
Ю. В. МАКОГОН	директор Регіонального філіалу у м. Донецьку, доктор економічних наук, професор
Т. С. МЕДВЕДКІН	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку, кандидат економічних наук
Є. О. МЕДВЕДКІНА	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку, кандидат економічних наук
А. І. МОКІЙ	головний науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Львові, доктор економічних наук, професор
О. М. ПИЩУЛІНА	завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат соціологічних наук
Д. С. ПОКРИШКА	завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень

О. В. ПОПАДИНЕЦЬ	молодший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові
В. П. СЕМИНОЖЕНКО	директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові, академік НАН України
О. Ю. СНІГОВА	молодший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку, кандидат економічних наук
Т. В. ТАРАСЕНКО	молодший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові
М. І. ФЛЕЙЧУК	докторант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук
І. В. ХАДЖИНОВ	заступник директора Регіонального філіалу у м. Донецьку, кандидат економічних наук

Розділ 7. Пріоритети регіональної політики України

Л. Ю. ВОЗНА	доцент кафедри економічної теорії Житомирського державного технологічного університету, кандидат економічних наук
В. Є. ВОРОТІН	заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, професор (керівник авторського колективу)
А. М. ГУМЕНЮК	докторант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук
В. І. ЖУК	головний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень
В. В. ЗАСАДКО	науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Львові

М. О. КУШНІР	завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління
Д. В. ЛЯПІН	провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат технічних наук
О. Ф. НОВІКОВА	завідувач відділу Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку, доктор економічних наук, професор
А. М. ПАВЛОВА	аспірант Національного інституту стратегічних досліджень
О. П. СКОРОХОД	провідний спеціаліст Національного інституту стратегічних досліджень
А. М. СУНДУК	старший науковий співробітник Ради з вивчення продуктивних сил України НАН України, кандидат економічних наук
Л. І. ФЕДУЛОВА	радник при дирекції Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор
І. А. ЧЕКАН	докторант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент
О. В. ШЕВЧЕНКО	завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук

Розділ 8. Зовнішня політика України

В. В. ВОЛОВИЧ	директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одесі, кандидат історичних наук, доцент
С. А. ГУЦАЛ	старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень
Ж. А. ЖУРАВЛЬОВА	старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень

А. М. КРИЖЕВСЬКИЙ	заступник директора Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Ужгороді
Ю. В. КУРНИШОВА	головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук
І. В. МАКСИМЕНКО	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одесі
Ю. Т. МАНСВЄТОВ	завідувач відділу Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Ужгороді
О. Л. МИХАЙЛЮК	старший науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент
С. І. МІТРЯЄВА	директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Ужгороді, кандидат історичних наук, старший науковий співробітник
Н. І. МХИТАРЯН	головний консультант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, старший науковий співробітник
С. С. НАГОРНИЙ	старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень
М. Л. ПЛАКСЕНКО	консультант Національного інституту стратегічних досліджень
С. Л. САВІН	старший консультант Національного інституту стратегічних досліджень
О. В. СНІГИР	завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
В. О. ШВЕД	завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент (керівник авторського колективу)
Г. В. ШЕЛЕСТ	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одесі

Розділ 9. Національна безпека держави

Ю. Н. БАРАШ	науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську
Т. В. БРЕЖНЄВА	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську, кандидат історичних наук
А. П. ГЕРАСИМОВ	завідувач відділу Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську, кандидат технічних наук
В. П. ГОРБУЛІН	директор Інституту проблем національної безпеки України, академік НАН України
О. В. ГРИНЕНКО	науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську
О. І. ЇЖАК	завідувач відділу Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську
О. І. КУПЛЕВАЦЬКА	науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську
Є. В. МАЛЯРЕВСЬКИЙ	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську
О. Г. ШАТАЛОВА	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську
А. І. ШЕВЦОВ	директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську доктор технічних наук, професор (керівник авторського колективу)
В. С. ШЕХОВЦОВ	заступник директора Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську, доктор технічних наук, старший науковий співробітник

ЗМІСТ

Наукове видання

Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно–політичного та соціально–економічного розвитку

Монографія

За редакцією
кандидата технічних наук *Ю.Г. Рубана*

Редакційна колегія:
Рубан Ю.Г., к.т.н. (голова); *Грицяк Н.В.*, д.держ.упр., проф.;
Воротін В.Є., д.держ.упр., проф.; *Зерній Ю.О.;*
Степико М.Т., д.філос.н., проф.; *Здіорук С.І.,* к.філос.н., доц.,;
Жаліло Я.А., к.е.н., с.н.с.; *Швед В.О.*, к.і.н., доц.; *Шевцов А.І.*, д.т.н., проф.

Літературне редагування:
І. О. Корецька, Т. М. Філіппова

Комп'ютерна верстка:
О. Ю. Левицький

Підп. до друку 19.08.2008. Формат 60х90/16.
Папір офс. Друк офсетний. Гарн. «Times New Roman».
Ум. друк. арк. 46,5. Обл.–вид. арк. 48.2. Наклад 1000 пр. Зам. №____

Друк ДП «Друкарня ДУС»
01008, м. Київ, вул. Шовковична, 4а, тел. 253–82–01